

L'ENTREPRISE DU DÉSARMEMENT DEPUIS 1945

THÈSE

présentée et soutenue le 14 décembre 1961, à 14 heures
pour l'obtention du titre de DOCTEUR EN DROIT

par

Jean KLEIN

MEMBRES DU JURY

Président : M. CHAUMONT, professeur

Assesseurs : M. DURAND-PRINBORGNE, professeur
M. BORELLA, professeur

L'entreprise du désarmement

depuis 1945



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE NANCY
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

L'ENTREPRISE DU DÉSARMEMENT DEPUIS 1945

THÈSE

présentée et soutenue le 14 décembre 1961, à 14 heures
pour l'obtention du titre de
DOCTEUR EN DROIT

par

Jean KLEIN

MEMBRES DU JURY

Président : M. CHAUMONT, professeur

Assesseurs : M. DURAND-PRINBORGNE, professeur
M. BORELLA, professeur

L'ENTREPRISE DU DÉSARMEMENT DEPUIS 1945

THÈSE

présentée et soutenue le 14 décembre 1961, à 11 heures
pour l'obtention du DROIT DE
DOCTORAT EN DROIT

Jean KLEIN



REMERCIEMENTS
Président : M. LUTZ-AIGON, professeur
Assesseurs : M. DE BAST-THIRION, professeur
et BODIN, professeur

LISTE DES SIGLES UTILISÉS

A.D.	<i>Articles et documents (Documentation française).</i>
A.F.D.I.	<i>Annuaire français de droit international.</i>
A.G.	<i>Assemblée générale des Nations Unies.</i>
C.A.C.	<i>Commission des armements de type classique.</i>
C.E.A.	<i>Commission de l'énergie atomique.</i>
C.A.D.I.	<i>Cours de l'Académie de droit international de La Haye.</i>
I.C.B.M.	<i>Intercontinental Ballistic Missile.</i>
I.R.B.M.	<i>Intermediate Range Ballistic Missile.</i>
O.N.U.	<i>Organisation des Nations Unies.</i>
O.T.A.N.	<i>Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.</i>
N.E.D.	<i>Notes et Etudes documentaires (Documentation française)</i>
P.E.	<i>Politique Etrangère (Revue éditée par le Centre d'études de Politique étrangère, 54, rue de Varenne, Paris).</i>
R.A.P.	<i>Revue de l'action populaire.</i>
R.D.A.	<i>République démocratique allemande.</i>
R.D.N.	<i>Revue de Défense nationale.</i>
R.N.U.	<i>Revue des Nations Unies.</i>
R.F.A.	<i>République fédérale allemande.</i>
R.G.D.I.P.	<i>Revue générale de droit international public.</i>
S.A.C.	<i>Strategical Air Command.</i>
S.D.N.	<i>Société des Nations.</i>
U.E.O.	<i>Union de l'Europe occidentale.</i>

PRÉFACE

Il faut savoir gré à Jean Klein d'avoir choisi comme sujet de thèse les problèmes du désarmement. Grâce à lui, nous possédons maintenant en France un ouvrage d'ensemble de lecture aisée, plus général et aussi plus vivant que les documentations officielles, et qui nous révèle non seulement les comportements des diverses délégations et leurs objectifs, mais encore souvent leurs arrière-pensées.

J'ai lu attentivement le manuscrit de cet ouvrage, surtout en ce qui concerne les dix années — 1951-1960 — que j'ai consacrées au désarmement. Les comparaisons avec ma documentation et les confrontations avec mes souvenirs me permettent d'affirmer que le lecteur trouvera dans les pages qui suivent une analyse probe et complète du problème, sans erreurs de jugements ni inexactitudes de quelque importance.

Cette analyse est, sans aucun doute, le fruit d'un travail de recherche dépassant presque la norme des études de ce genre. En effet, pour la seule période de dix ans qui vient d'être indiquée, nos Livres Blancs comportent 1872 pages de grand format. Or ils ne contiennent ni tous les documents, ni toutes les interventions d'origine française et sont à peu près muets, sinon sur les textes importants émanant des autres délégations, du moins sur la plupart des exposés de leurs membres. Pour acquérir la vue d'ensemble dont il témoigne, l'auteur a donc dû se référer aussi aux publications diplomatiques américaines, anglaises et soviétiques, dont certaines sont aussi volumineuses que les nôtres.

A ces matériaux, il conviendrait d'ajouter, si les forces humaines n'avaient une limite, la sténographie des débats sur le désarmement et sur les problèmes connexes à la Société des Nations, à l'Assemblée des Nations Unies, dans les commissions et conférences spéciales, qui représente beaucoup plus de cent mille pages éditées dans les cinq langues de tra-

vail des Nations Unies. Mais cette montagne de documents photocopiés n'a, à ma connaissance, été explorée systématiquement depuis quarante ans que par un seul homme à la surface du globe, mon vieil et toujours jeune ami Philip Noël-Baker, député travailliste anglais et Prix Nobel de la Paix.

Noël-Baker a, toute sa vie, fait figure de lutteur, de polémiste, d'homme politique passionnément attaché à la paix et au désarmement. Jean Klein qui aborde ces sujets complexes près d'un demi-siècle après Noël-Baker, apparaît tout le contraire de celui-ci : candidat au doctorat, il s'impose de faire œuvre d'historien, s'abstient de toute appréciation, rassemble des faits, ne commente ni ne juge.

* * *

Avouerai-je que cette neutralité systématique m'a quelque peu gêné dans la lecture de ce travail, surtout lorsqu'est analysée notre action diplomatique récente. Je considère comme de graves erreurs — pour demeurer modéré — les attitudes que durent adopter le Quai d'Orsay et le Ministère des Armées en matière de création d'une force de frappe nationale, de refus de négocier l'arrêt des essais nucléaires, puis d'adhérer au Traité de Moscou, aujourd'hui ratifié par plus de cent Etats, de refus, encore, de maintenir notre participation aux négociations de Genève sur le désarmement et d'obliger « les dix-huit » à siéger à dix-sept, sans que puisse se faire sentir l'action de la France.

Toutes ces prises de positions vont de pair avec d'autres en des matières étrangères au travail de Jean Klein : mépris tant de fois témoigné aux Nations Unies, atteintes multiples à nos liens avec nos alliés, soit individuellement, soit collectivement dans le cadre de l'O.T.A.N.

J'appréhende l'isolement en résultant pour la France, les difficultés financières, économiques, militaires et diplomatiques découlant d'une politique trop souvent fondée, à mon sens, sur une conception périmée de la grandeur nationale.

On ne trouvera bien entendu aucun jugement de ce genre dans ce livre. Mais je crois — et j'espère — que le lecteur impartial constatera la multiplicité des efforts entrepris pour bannir la grand-peur nucléaire de l'humanité et la convergence des intentions de tous les gouvernements négociant au sujet du désarmement. Il en déduira la nécessité de poursuivre

et de multiplier ces efforts, donc d'être présent partout où l'on discute de la paix et de ne rien faire nulle part qui compromette ses chances. Il sera ainsi progressivement amené à partager le point de vue de ceux pour qui la grandeur d'un pays se mesure par ses apports à la construction de la paix, à l'expansion de la culture et au développement du bien-être, mais non par le nombre de ses divisions, de ses escadres et des mégatonnes de ses fusées.



Le lecteur sera peut-être enclin au pessimisme par le rappel du piétinement de l'Histoire du désarmement. Mais une brève réflexion lui restituera son optimisme.

Il ne puisera certes aucun motif de confiance dans le passé. La plupart des sujets dont on débat à Genève, à New York et ailleurs, sont en discussion depuis des années, des siècles ou des millénaires. La notion de sécurité collective, fondement de l'O.T.A.N., apparaît voici trente-cinq siècles ; les premières interdictions morales remontent à Pythagore, il y a deux mille cinq cents ans. Un contrôle des armements a été institué voici deux millénaires. Les plus anciens projets de paix perpétuelle — nous disons aujourd'hui : de traités de désarmement général et complet — datent de huit cents ans. Des traités d'arbitrage permanent entre Etats souverains sont à peine d'un siècle postérieurs à ces généreuses suggestions. Les premières clauses de dégagement militaire régional, comme de réduction contractuelle des armements sont vieilles de deux siècles. Il y a cent ans, ou presque, que les aréopages internationaux s'efforcent d'interdire les armes les plus dangereuses de leur époque : balles explosives en 1868, armes toxiques en 1874 et 1889, bombes d'avions en 1932, comme aujourd'hui les engins nucléaires. L'interdiction du commerce des armes a été décidée en 1906, la police internationale proposée en 1918.

Les organisations privées s'efforçant aujourd'hui d'alerter les opinions publiques en faveur de la paix descendent, à leur insu, de très nombreux groupements, instituts et sociétés qui se réunirent en de solennels Congrès Internationaux de la Paix, tous les ans depuis 1847 jusqu'en 1914.

Enfin les négociations complexes qu'analyse l'auteur de cet ouvrage prolongent celles qui aboutirent, à la fin du siècle dernier, à la Conférence de la Haye et à la création de la pre-

mière Cour permanente d'arbitrage, et qui se poursuivirent de 1923 à 1935 sous l'égide de la Société des Nations, avant d'être reprises dans le cadre de l'O.N.U., quelques mois après les horreurs d'Hiroshima et de Nagasaki.

Rien donc de nouveau sous le soleil : l'Histoire apparaît comme un perpétuel recommencement. Tout semble déjà avoir été tenté pour bannir le pire des fléaux permanent de l'Humanité, la guerre. Pourtant, rien n'est issu de tangible de tant de controverses et de pourparlers. Les négociateurs semblent s'enliser plus profondément à chacune de leurs sessions. Faut-il désespérer ?

*
* * *

Nullement. La raison commande au contraire l'optimisme. Elle s'accorde ainsi avec le cœur. Elle montre que l'actuelle folie sera éphémère, qui fait dépenser aux deux blocs opposés près de 700 milliards par an — 2 milliards par jour, ou 8.300 millions d'anciens francs par heure et plus de 2 millions de ceux-ci par seconde — pour accumuler des armes si redoutables que chaque gouvernement sait pertinemment que nul n'osera jamais s'en servir.

Car — première raison d'optimisme — les hommes sont convaincus aujourd'hui de l'insanité de la guerre. Celle-ci pouvait jadis être payante pour le vainqueur : en esclaves, en territoires, en espèces ou en prestige. Les guerres mondiales ont ensuite prouvé que la population et les biens de certains pays vainqueurs étaient aussi dévastés que ceux des vaincus. Une guerre nucléaire, elle, ne ferait ni vainqueurs ni vaincus, mais seulement des morts par centaines de millions, dès le premier quart d'heure de son déclenchement ; et sans doute détruirait-elle toute civilisation sur des continents entiers.

« Risques à ne pas courir », donc nécessité de bannir les extrémistes, de s'évader du Mac Carthysme d'un côté et, de l'autre, de substituer à la fatalité de la guerre la possibilité de la coexistence pacifique. Ce progrès est aujourd'hui réalisé.

*
* * *

Deuxième cause d'optimisme : le développement mondial de l'instruction et aussi le relèvement du niveau de vie, au moins dans la fraction industrialisée de l'humanité, qui est aussi celle capable de provoquer les pires catastrophes.

Si pénible soit cette constatation pour les derniers passionnés de gloire militaire, les hommes primitifs font en général les meilleurs soldats. Celui que son intelligence pousse à la libre discussion se laisse moins facilement entraîner par des proclamations de panache guerrier ou d'honneur national. Si la discipline fait la force principale des armées — on n'ose plus l'affirmer ! — l'esprit critique, en s'insurgeant contre ses excès et son archaïsme, serait facteur d'affaiblissement.

Des soldats-citoyens, instruits et conscients, peuvent certes se battre à un contre dix, et vaincre. « Les sans culottes » de l'An II l'ont prouvé, comme l'« Armée de défense » d'Israël, en 1948 et en 1956. Encore faut-il qu'ils possèdent la conviction de défendre leur pays, leur raison de vivre, leur foi ou leur doctrine. Pour un tel idéal, ils se montreront héroïques dans la défensive, ou même dans une offensive assurant leur sauvegarde. Ils seraient moins enthousiastes et moins redoutables si on les poussait à une attaque non précédée de provocations. Or la généralisation de l'instruction rendra de plus en plus difficile, de part et d'autre de toute frontière, d'organiser des agressions en les faisant passer pour des mesures de protection.

Cette loi admet — hélas ! — des exceptions. Leur culture élevée n'a pas empêché la quasi-totalité des savants allemands de se rallier, il y a trente ans, à la barbarie hitlérienne, ni une dizaine de médecins français d'approuver, voici dix ans, par esprit partisan, un crime préparé par Staline contre certains de leurs confrères soviétiques, crime dont la mort du dictateur empêcha l'exécution. Mais, dans l'évolution de l'espèce, ces déviations n'influent pas sur l'allure générale des événements.

De même, le relèvement du niveau de vie pacifie les esprits. Si le va-nu-pieds peut risquer l'aventure « pour que cela change », celui qui connaît un début d'aisance souhaite continuer d'en jouir : le révolutionnaire se mue parfois en conservateur. C'est pourquoi l'amélioration de la condition humaine hier en Allemagne, aujourd'hui en U.R.S.S., demain en Chine est un facteur de stabilisation, qui pousse à substituer aux perspectives militaires des concurrences économiques et culturelles.

*
* *

La troisième raison d'optimisme découle des négociations pour le désarmement elles-mêmes, si paradoxale semble cette affirmation.

Elles se prolongent certes d'une façon à peine supportable pour les tenants convaincus de la destruction générale et complète des armes et des armées. Elles piétinent ou progressent à une lenteur désespérante. Il semble parfois que les négociateurs, par leurs feintes et leurs dérobades, aient à cœur de justifier cette abstention de la France que nous avons déplorée, et qui nuit tant au prestige véritable de notre pays.

Rien de tout cela n'est contestable. Mais il n'en demeure pas moins que tout lecteur de ce livre fera une constatation qui me semble essentielle : les principales divergences entre Est et Ouest en matière de désarmement sont progressivement passées du plan qualitatif au plan quantitatif, des principes et des oppositions tranchées, d'apparence irréductible, aux différences de chronologie, de nombres ou de grandeurs, qui permettent tous les compromis.

Voici un exemple de cette évolution, nette et importante :

Au début de ces interminables pourparlers, la tendance des Américains était de limiter le plan de désarmement général et complet à quelques affirmations de principe (1), d'y inclure une définition détaillée de la première étape du Traité, mais de ne discuter le contenu de la deuxième qu'après exécution correcte de la première et celle de la troisième, après achèvement de la seconde. Ils envisageaient ainsi une sorte d'alternance de mesures de désarmement et de pourparlers d'une durée imprévisible.

Les Soviétiques, au contraire, réclamaient la signature d'un Traité dont les étapes successives seraient en quelque sorte soudées les unes aux autres et se dérouleraient automatiquement du début à la fin du désarmement général et complet, sans faculté d'arrêt, ni même de délai supplémentaire, pour quelque motif que ce soit.

Divergence de principe nette : les Américains n'acceptaient de s'engager que pour la première des cinq étapes qu'ils prévoyaient alors et renvoyaient jusqu'après son exécution correcte la fixation d'obligations supplémentaires. Les Soviétiques exigeaient un engagement total et inconditionnel, suivi d'une exécution automatique.

Comme souvent, la France a voulu concilier ces positions extrêmes et excessives. Les Soviétiques avaient raison de définir complètement l'objet du traité ; ils avaient tort d'en exiger

(1) Telles, notamment, celles figurant à la p. 62.

l'application automatique. Car si une grande Puissance manquait un jour à ses engagements, les autres continueraient-elles à tenir les leurs et à désarmer seules ? Les Américains avaient donc raison de diviser l'exécution du traité en étapes, séparées par une clause de sauvegarde limitant les risques des puissances de bonne foi ; ils avaient tort d'alterner ces étapes avec des négociations de longueur imprévisible, qui freineraient la tendance générale à la détente et décevraient le monde entier.

C'est pourquoi nous avons proposé, dès 1952, et réaffirmé en 1954 avec la signature conjointe de la Grande-Bretagne, que le traité devait dès le début, être complet — thèse soviétique —, mais avec, à la fin de chaque étape, un rapport à une autorité spéciale, ou au Conseil de sécurité, qui devait constater la correcte exécution de l'étape achevée et la possibilité pour les services d'inspection de contrôler celle à entreprendre, ce rapport devant être adopté pour permettre la poursuite des opérations. C'était donc le refus de l'automatisme, conformément à la thèse américaine.

Cette conception figure dans l'accord Zorine-Mac Cloy du 20 septembre 1961, sur les principes du désarmement. Les deux parties affirment d'abord que celui-ci sera général et complet ; ensuite que son programme « devra être mis en œuvre selon un ordre progressif fixé par étapes d'un commun accord, jusqu'à son achèvement, chaque mesure et étape étant réalisée dans des délais déterminés. Le passage à l'étape suivante devra avoir lieu après l'examen de l'exécution des mesures comprises dans l'étape précédente et une fois qu'il aura été décidé que toutes ces mesures ont été exécutées et vérifiées et que tous les arrangements supplémentaires en matière de vérifications nécessaires pour les mesures de l'étape suivante sont, le cas échéant, prêts à fonctionner ».

Des deux passages que nous avons soulignés, le premier marque l'acceptation par Washington de la thèse du traité unique, chère à Moscou, et le second la renonciation par les Soviétiques à l'automatisme intégral et l'admission par les deux parties de la thèse transactionnelle française, alors vieille déjà de près de dix ans.

Il n'y a donc plus, après cet accord, de divergence de principe sur l'objet même du traité. Progrès sensible. Mais il subsiste un désaccord quantitatif.

Les Soviétiques ont en effet proposé l'exécution totale du

traité en quatre ans, et les Américains en dix. Telles étaient les positions officielles en 1962. Mais, dans des conversations de couloir — auxquelles la France, volontairement absente de la Conférence des Dix-huit, ne participe pas —, le délégué soviétique a laissé entendre qu'il accepterait une durée de cinq ans. Pour n'être pas en reste, l'Américain a fait comprendre qu'il admettrait une réduction de dix à neuf ans.

Ainsi l'écart de six ans — de quatre à dix — est officieusement réduit à quatre ans — de cinq à neuf — ce qui laisse prévoir une transaction à mi-chemin, c'est-à-dire sur une durée de sept ans.

* * *

D'autres désaccords qualitatifs importants sur l'arme nucléaire, sur ses véhicules, sur le principe de la création d'un Organisme pour le maintien de la paix et le règlement des différends internationaux sont ou résorbés et transformés en divergences quantitatives, ou en passe de l'être. Ce n'est plus que dans le domaine du contrôle qu'on constate de profondes différences de conception. Encore des solutions transactionnelles parfois originales, sont-elles suggérées par des « tables rondes » groupant des scientifiques ou des politiques d'Est et d'Ouest.

Si les divergences les plus profondes s'estompent en fait, sinon en droit, si, en même temps, les gouvernants renoncent à la guerre comme argument diplomatique suprême, parce que leurs peuples n'y survivraient pas, si ceux-ci proclament leur horreur de la guerre, pourquoi n'arrive-t-on pas à désarmer ?

Jean Klein l'explique dans sa conclusion (2) : le désarmement est, de tous les problèmes, « le plus épineux. Il concerne la sécurité et l'existence même des nations ; il met en jeu des sentiments enracinés de méfiance, que se vouent les peuples depuis des siècles... ». Plus précisément, en ce qui concerne les deux blocs, il se heurte à ce surcroît de méfiance engendré au cours des dernières décennies et se traduisant par la survivance de litiges politiques partout où un Etat a fait place à un « doublet » — Allemagne, Chine, Vietnam, Corée — et dans quelques autres portions de l'univers. On serait tenté,

(2) Cf. p. 299.

dans une analyse sommaire et grossière, d'inscrire la diplomatie mondiale dans le cercle vicieux suivant : « Pour désarmer, il faut d'abord résorber les litiges. Pour résorber ceux-ci, il faut d'abord désarmer ».

La réalité est plus nuancée. Il existe deux domaines, l'un technique, celui du désarmement, l'autre politique, relatif aux litiges, séquelles de la guerre, qui s'interpénètrent et réagissent l'un sur l'autre. Toute avance sur une des voies en provoque ou en facilite sur l'autre. Il faut donc s'efforcer de progresser parï passu sur les deux routes.

Or il semble que, contrairement aux apparences, l'avance réelle dans les esprits et les faits, sinon en principe et dans les textes, ait été plus grande dans le domaine technique que dans le politique. D'où le piétinement en matière de désarmement : le moindre progrès à propos du statut de Berlin, des frontières allemandes, de la représentation de la Chine à l'O.N.U. en provoquerait d'importants en ce concerne certaines mesures de désarmement, qui, de part et d'autre, sont « mûres ».

Ce même piétinement rend vraisemblable l'hypothèse envisagée dans la deuxième moitié du dernier paragraphe de ce livre, dont chaque mot devrait être médité. Même si aucun traité n'était négocié, un désarmement « par pièces détachées » se préparerait, grâce à une série alternée de mesures unilatérales. Nous en avons déjà vu des exemples : moratoire des essais nucléaires avant signature de l'accord de Moscou, réductions budgétaires, retrait corrélatif de fusées américaines de Turquie d'Asie et de soviétiques de Cuba. Il se peut en effet que les gouvernements désarment sans jamais signer de traité dans ce but.

Avec ou sans document diplomatique, le désarmement se fera. Il a certes été et continue d'être pour ses négociateurs une terrible leçon de patience. Mais ils ne sont pas découragés : ils croient en lui parce qu'ils ne désespèrent pas de la raison humaine. N'est-ce pas aussi l'ultime conclusion de M. Jean Klein ?

JULES MOCH.

INTRODUCTION

Utopie dangereuse pour les uns, impératif absolu pour les autres, le désarmement a cessé depuis peu de se cantonner dans la sphère des débats intellectuels pour accéder au plan de la diplomatie et de la politique internationales. Mais le concept lui-même est ambigu, susceptible d'interprétations multiples. De tout temps, certes, les conflits se sont achevés par le désarmement du vaincu (1) et la démobilisation partielle du vainqueur. Mais qu'il sanctionnât une défaite militaire ou traduisit le relâchement d'une tension, le désarmement n'était alors que l'aboutissement d'un affrontement belliqueux pré-existant, non un moyen de prévenir la guerre. Quant aux réductions unilatérales d'effectifs auxquelles on a procédé en Union soviétique et en Grande-Bretagne depuis 1955, elles se situent essentiellement dans la perspective d'une adaptation des appareils militaires aux exigences stratégiques de l'âge thermonucléaire et sont commandées par les besoins de main-d'œuvre de l'économie. Ces mesures n'ont-elles aussi qu'un objet limité et dépendent de l'appréciation souveraine des Etats qui les prennent ; elles contribuent moins à la détente qu'elles n'en procèdent ; elles sont destinées moins à assurer la paix qu'à servir d'alibi à la course aux armements les plus modernes.

A ces formes de désarmement partiales, partielles et précaires, il convient d'opposer la limitation contrôlée des armements des principales puissances mondiales. Pris dans cette acception, le désarmement devient un facteur déterminant du maintien de la paix et de la sécurité internationales ; il

(1) Clausewitz définit la guerre comme étant un acte de violence destiné à contraindre l'adversaire à exécuter notre volonté. « Pour atteindre cette fin en toute sûreté, il faut désarmer l'ennemi et ce désarmement est par définition l'objectif proprement dit des opérations de guerre ». (*De la Guerre*, Paris, Ed. de Minuit, p. 51).

implique la réglementation, sinon l'exclusion du recours à la force dans le règlement des différents qui peuvent surgir entre les Etats ; il présuppose enfin un aménagement de la sécurité collective et par conséquent une amorce d'organisation de la société internationale. Il est assez significatif à cet égard que le problème du désarmement n'ait jamais été abordé concrètement avant la constitution de la S.D.N. et que les carences des organisations internationales mondiales dans le domaine de la sécurité aient pu être rendues responsables dans une large mesure de l'échec des tentatives de désarmement entre les deux guerres et de l'impasse dans laquelle se trouvent les pourparlers à l'heure actuelle.

Dans le Pacte de la S.D.N., le désarmement était considéré comme une pièce essentielle du mécanisme de sécurité collective. En effet, aux termes de l'article 8, le maintien de la paix impliquait la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec les obligations internationales imposées par une action commune. Dans cette perspective, le désarmement commandait l'organisation de la paix. L'échec de la conférence du désarmement entre les deux guerres incitera les rédacteurs de la Charte des Nations Unies à restreindre la part du désarmement dans le nouveau système de sécurité collective, qui devait reposer sur l'armée internationale de coercition. Le désarmement n'était plus considéré comme la condition nécessaire du maintien de la paix : l'accent était mis sur les avantages économiques et sociaux qui en résulteraient.

Toutefois, l'échec du système de sécurité collective prévu par la Charte et la faveur dont jouit l'idée de limitation et de localisation des conflits depuis l'invention de l'arme atomique ont suscité un regain d'intérêt pour le désarmement. Dès qu'il devint patent que les accords militaires spéciaux prévus à l'article 43 de la Charte ne seraient jamais conclus et que l'action internationale des Nations Unies ne pourrait s'appuyer sur une armée internationale de coercition, on assista à la formation de systèmes de défense fondés non plus sur la fiction de l'intérêt collectif (postulat qui se trouvait affirmé avec force dans le Pacte de la S.D.N. — article 11 — d'une façon plus diffuse dans la Charte des Nations Unies — article 14, 24 1°) mais sur le droit de légitime défense collective dont l'exercice est consacré expressément par l'article 51 de la Charte. C'est ainsi que la crainte de l'hégémonie de certains Etats,

une menace dans certains secteurs du monde, la peur de troubles intérieurs ont incité certains Etats à se grouper au gré de solidarités politiques pour présenter un front commun contre toute attaque, que celle-ci prenne la forme d'une agression armée ou de tentatives révolutionnaires. La contiguïté géographique et la communauté idéologique ont favorisé la constitution autour des grandes puissances de blocs d'Etats liés par une obligation de garantie et appliqués à renforcer leur potentiel militaire dans une perspective de dissuasion à l'agression. Certaines organisations régionale — telles l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord groupant les plus importants Etats d'Europe occidentale et le Canada autour des Etats-Unis et l'Organisation du Pacte de Varsovie, groupant les démocraties populaires d'Europe orientale autour de l'Union soviétique — sont les seules jusqu'à présent à avoir mis sur pied de véritables armées internationales et c'est à elles qu'incombe actuellement la tâche du maintien de la paix. Sans viser aucunement à l'agression, mais au contraire en se déclarant soumis aux principes des Nations Unies, elles en sont venues à constituer un facteur d'équilibre, « d'équilibre de la terreur », a-t-on pu dire (2). Bien quelles se soient constituées en fonction des carences des Nations Unies et des péripéties de la guerre froide, elles représentent en fait, à la fois par l'équilibre qu'elles réalisent et par la coopération en profondeur qu'elles effectuent, un élément de la structure de la société internationale dont le Secrétaire général de l'O.N.U. a reconnu l'utilité présente, en dépit de son caractère temporaire et imparfait (3).

Cependant cet équilibre régional est précaire et dangereux. Une invention scientifique est susceptible de le mettre en question et la course aux armements destinée à maintenir l'équi-

(2) Cf. van LANGENHOVE, *La crise du système de sécurité collective des Nations Unies*, p. 260.

(3) Cf. *Introduction au Rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, 16 juin 1956–15 juin 1957 ; XII^e session, supplément n° 1A (A/3594/Add. 1) : Le « processus d'ajustement prend du temps. Les systèmes d'alliance maintenus parallèlement à l'Organisation des Nations Unies pour tenir compte de l'équilibre actuel des forces peuvent être d'une certaine utilité pendant la période que nous traversons. Toutefois la plupart d'entre nous reconnaissent que ces systèmes d'alliances, de même que les autres moyens traditionnels d'action diplomatique et de défense de l'intérêt national, ne garantissent que de façon très limitée la sécurité et le bien être présents et à venir de nos pays. Nations et groupes de nations ne pourront plus jamais vivre et s'ériger en juges dans les affaires internationales comme il était naguère normal de le faire ».

libre de la terreur risque de déboucher sur un cataclysme. Jamais n'est apparue avec plus d'évidence l'idée d'une nécessaire conjonction du désarmement et de la sécurité collective et jamais les conditions de la mise en œuvre d'une politique de désarmement n'ont été plus favorables. Car la révolution apportée à la stratégie et à la politique extérieure par l'arme atomique a frappé de caducité les formes classiques de la coercition internationale. Or, si l'arme nucléaire exclut le recours à la force dans les relations internationales et si la modernisation des dispositifs nucléaires vise uniquement à maintenir l'équilibre entre les blocs, avec tous les risques inhérents à la course aux armements, ne serait-il pas rationnel de substituer à ce système coûteux, instable et dangereux, un désarmement concerté et contrôlé ? Ne conviendrait-il pas d'aménager l'équilibre qui s'est instauré entre les organisations régionales de sécurité, de l'amputer de ses virtualités catastrophiques par une limitation des armements dont les modalités resteraient à définir ? Le désarmement apparut ainsi à certains esprits comme la condition nécessaire de la sécurité au point qu'en dehors de lui, il n'y avait pas de salut. « Désarmer ou périr », telle était l'alternative proposée au genre humain par M. Jules Moch dans son livre *La folie des hommes*, paru en 1954.

La suite des événements n'ayant pas confirmé ce pronostic, il convient, avant de retracer l'histoire du désarmement, de reconsidérer le postulat qui le sous-tend en tenant compte à la fois des enseignements de la polémologie (4) et de l'impact

(4) La sociologie de la guerre est une science encore balbutiante dont les progrès conditionnent l'avenir pacifique de l'humanité. Les Américains ont envisagé le problème sous tous les angles possibles, et il suffit de feuilleter la revue *World Politics* de l'Université Princeton (New Jersey) pour se rendre compte de l'importance considérable d'études scientifiques consacrées, outre-atlantique, à la guerre et à la sociologie des relations internationales. En France, depuis la parution, en 1951, du livre de Gaston BOUTHOU, *Les guerres, éléments de polémologie*, le recueil collectif « Nature des conflits » (U.N.E.S.C.O. 1957), fut le premier à aborder de front la théorie des conflits internationaux. L'ouvrage de M. Raymond ARON, *La Société industrielle et la guerre* et une communication de M. Stéphane BERNARD au Congrès de l'Association internationale de Science politique (Rome 1958) sur les conflits coloniaux, ouvraient l'un et l'autre des voies neuves à la recherche sociologique sur la guerre. Toutefois, le livre de M. Raymond ARON, *Paix et Guerre entre les nations*, paru en 1962, constitue la première étude d'ensemble des relations internationales et apparaît comme l'ouvrage fondamental en la matière. On trouvera une bibliographie plus complète dans le numéro spécial de la *Revue française de sociologie*, « Guerre-Armée-Société » (avril-juin 1961).

des armes nucléaires sur les données traditionnelles de la politique et de la stratégie.

Mettre fin à la guerre en supprimant les causes qui agissent sur la genèse et sur l'évolution des conflits internationaux, telle est l'ambition des tenants du désarmement. Les plus absolutistes d'entre eux attribuent à la guerre une cause déterminante — les armées et les armements — et préconisent leur suppression radicale pour abolir les conflits. D'autres assignent au désarmement un objectif plus modeste : éliminer la violence de la guerre et restreindre ses effets en prohibant l'emploi d'armes inhumaines, ou encore, atténuer les tentations et les incitations immédiates à la guerre par une limitation des armements. Etant entendu toutefois que ces mesures partielles ne sont que le prélude du désarmement général et complet, seul susceptible d'exclure le recours à la force dans les relations internationales. Or il semble que la prescription de tels remèdes procède d'un diagnostic insuffisant de cette maladie du corps social qu'est la guerre.

Attribuer aux armées et aux armements la responsabilité exclusive du déclenchement des conflits c'est oublier qu'ils ne sont que les instruments de l'agressivité humaine, résultant elle-même de conditions de structure et de conjoncture sociales éminemment complexes. C'est faire abstraction surtout des fonctions de la guerre qu'un pacifisme conséquent devrait s'employer à satisfaire sans le truchement des conflits armés. M. Gaston Bouthoul distingue essentiellement deux catégories de fonctions de la guerre : les fonctions historiques et politiques qui seraient des superstructures et les fonctions sociologiques qui en constitueraient l'infrastructure permanente.

Des recherches et des comparaisons statistiques et historiques auxquelles il s'est livré, le sociologue français a tiré la conclusion que les conflits armés présentaient dans tous les cas deux sortes d'effets absolument constants : des destructions économiques et des sacrifices en vies humaines. Ainsi la fonction primordiale des guerres serait d'apporter un allègement démographique *sui generis* et de provoquer un arrêt momentané ou durable de l'expansion économique ; elle apparaîtrait comme l'instrument d'une « rééquilibration démographique », rééquilibration de type spasmodique puisqu'elle « survient d'une manière brusque, comportant un point de fracture à partir duquel on assiste à un renversement de

tendances ». Aussi la recherche de substituts à ces oscillations démentielles que sont les guerres est devenue le problème capital de notre époque. A côté des institutions destructrices classiques, on commence à entrevoir la possibilité d'institutions inédites propres à contenir et à canaliser le potentiel d'expansion numérique des hommes, de le proportionner aux ressources et aux aspirations. Sur le plan économique, le coût croissant des armements et la rapidité avec laquelle ils se démodent suppléent tant bien que mal à la fonction destructrice des conflits armés. Mais le gaspillage qu'implique l'élargissement continu du « secteur quaternaire » (5) est une aberration économique et l'affectation des crédits militaires à la diminution de l'écart entre la minorité privilégiée du monde et les peuples encore sous-développés constituerait une solution plus satisfaisante. Mais une politique de don suppose qu'une certaine forme de désarmement ait dégagé les fonds nécessaires à sa mise en œuvre.

En ce qui concerne la fonction démographique de la guerre, on a pu constater qu'elle s'était relativement amoindrie à partir du milieu du xix^e siècle. En dépit des horribles massacres provoqués par les deux dernières guerres mondiales, la relaxation démographique fut de courte durée. Il a suffi, en effet, de moins d'une génération pour compenser les pertes matérielles et humaines, même chez les belligérants les plus éprouvés. Aussi a-t-on pu dire que la guerre était en perte de fonction. Certes l'homme dispose aujourd'hui d'un moyen technique propre à relever le potentiel destructif au niveau du potentiel nouveau de la cicatrisation démographique et de la reconstruction des villes et des industries, c'est l'arme atomique. Mais le caractère meurtrier de cette arme le dissuadera sans doute de s'en servir délibérément et le poussera à trouver une méthode moins barbare pour contenir et canaliser une démographie torrentielle. Les antécédents historiques n'incitent pourtant guère à l'optimisme. Jusqu'à présent les hommes se sont toujours familiarisés avec les armes nouvelles aussitôt l'effet de surprise passé et le pire serait à craindre si la découverte de substituts, tels la planification économique et le contrôle des naissances, n'ampûtait la guerre de ses fonctions

(5) M. Gaston Bouthoul désigne ainsi le secteur des activités destructrices, constitué par les armées et les industries qui directement ou indirectement préparent la guerre.

sociologiques. Cependant, les bouleversements apportés à la stratégie et à la politique extérieure par l'apparition de l'arme nucléaire ont mis en question la fonction politique des guerres.

La guerre, disait un théoricien allemand du XIX^e siècle, est une simple continuation de la politique par d'autres moyens (6). Elle ne se réduit pas à un acte de violence illimitée visant à la destruction de l'adversaire, mais elle est dominée par une fin politique qui ne se confond pas nécessairement avec son but. De sorte que le phénomène guerre ne saurait être compris en soi et qu'il faut l'appréhender dans sa totalité et à partir de son principe. La guerre est une entité *sui generis* qui se situe elle-même au sein d'une totalité plus vaste, celle de la vie nationale et internationale, celle de l'histoire. Elle ne se comprend que par son lien à l'intérieur de cette totalité, par la polarité qui la constitue en l'opposant et en la liant à l'autre pôle de la vie des communautés et des Etats, à la politique. L'arme nucléaire, en rendant impossible la subordination de la violence à une fin politique, sonne donc le glas de la guerre politique car l'affrontement thermo-nucléaire ne serait qu'un acte d'aveugle passion, irréductible à tout projet politique concerté.

L'arme atomique a, en effet, remis en question les fondements traditionnels de la politique extérieure des Etats. Dans

(6) La guerre, selon Clausewitz, est caractérisée par son assujettissement à l'objectif politique. « L'objectif politique, comme mobile initial de la guerre, fournira la mesure du but à atteindre par l'action militaire, autant que des efforts nécessaires » (*op. cit.*, p. 59). « La guerre d'une communauté surgit toujours d'une situation politique et ne résulte que d'un motif politique. Voilà pourquoi la guerre est un acte politique. Cependant, si la guerre était une manifestation de violence absolue... elle prendrait la place de la politique dès l'instant où elle serait provoquée par celle-ci, elle l'éliminerait et suivrait ses propres lois comme une chose tout à fait indépendante... Mais cette conception est radicalement fausse... Dans le monde réel la guerre n'est pas un tel extrême dont la tension se relâcherait en une seule fois, mais une pulsation régulière de la violence qui atteint plus ou moins vite son but mais dure cependant assez longtemps pour rester soumise à la volonté d'une intelligence conductrice. Donc si l'on songe que la guerre résulte d'un dessein politique, il est naturel que le motif initial dont elle est issue demeure la considération première et suprême qui dictera sa conduite... La politique pénètre l'acte de guerre entier en exerçant une influence constante sur lui, dans la mesure où le permet la nature des forces explosives qui s'y exercent » (p. 66-67). Nous voyons donc que la guerre n'est pas seulement un acte politique, mais un véritable instrument politique, une poursuite des relations politiques, une réalisation de celles-ci par d'autres moyens, car l'intention politique est la fin tandis que la guerre est le moyen et l'on ne peut concevoir le moyen indépendamment de la fin.

l'ère pré-atomique, l'évaluation de la puissance des Etats était fondée sur l'étendue de leur territoire, l'importance de leur population et l'abondance de leurs richesses, sources virtuelles de leur potentiel militaire : sécurité et puissance étaient surtout une question de frontières. Avec l'emploi des fusées à longue portée, dont la précision et la rapidité croissent tous les jours, le facteur frontière tend à se dévaloriser. Désormais on peut passer à l'attaque et porter des coups, redoutables, voire écraser son adversaire sans entrer en armes sur son territoire ; l'éloignement et les territoires neutres, ces derniers facteurs rassurants de la géopolitique cessent d'être une protection ; enfin, l'importance stratégique de la population a décliné : le grand nombre d'habitants ou de combattants, au lieu d'être un facteur de puissance devient une cause de vulnérabilité. La dispersion des armées et de la population sont jusqu'à présent la seule parade — combien inefficace — qu'on ait imaginée contre les bombes A ou H.

Par ailleurs, la « logique des armes nucléaires » (7) a eu des incidences sur la stratégie et la tactique guerrières. L'agression par surprise devient techniquement possible, mais elle n'est payante que si elle aboutit à la destruction simultanée de toutes les forces de représailles adverses. Qu'une fraction de celles-ci échappe au désastre et la victime pourrait infliger à l'agresseur des ravages disproportionnés à l'enjeu du conflit. L'atomisation des centres vitaux n'aurait d'ailleurs aucune signification stratégique, puisque l'issue du conflit serait rapide et dépendrait des forces sur pied de guerre sans que la mobilisation des ressources matérielles et humaines exigée par une guerre d'usure soit nécessaire. De même, la puissance des Etats atomiques ne peut se déduire du rapport arithmétique existant entre leurs stocks de fusées et de bombes. Si un Etat dispose de forces de représailles en quantités suffisantes pour détruire les cités de l'agresseur potentiel, celui-ci se gardera d'attaquer même s'il est mieux pourvu d'armes et de véhicules porteurs, à moins d'avoir la certitude de pouvoir éliminer d'emblée toutes les forces de représailles adverses, hypothèse de moins en moins probable à mesure que s'accroissent leur dispersion et leur mobilité.

(7) « La nouvelle logique des armes nucléaires » était le titre d'une communication du Général Pierre GALLOIS au séminaire sur « les armes nucléaires et la politique étrangère » qui s'est tenu à Genève du 30 mai au 1^{er} juin 1958. Il a repris la formule dans son livre : *La stratégie de l'âge nucléaire*, Paris, Calmann-Lévy, 1960.

L'extraordinaire développement des armes nouvelles et le complexe de virginité vis-à-vis des armes nucléaires ont empêché les états-majors et les hommes politiques de dégager une doctrine cohérente de leur emploi. Embarassés de cet instrument terrifique et déconcertant, certains raisonnent selon des schémas pré-atomiques et tentent de perpétuer la guerre classique en faisant interdire l'emploi et la fabrication d'armes atomiques. Sur ce point les précédents historiques ne sont guère convaincants : depuis le temps où les pays interdisaient l'usage de l'arbalète entre armées chrétiennes, on n'est jamais parvenu à empêcher l'emploi d'une arme nouvelle. Certes, les détenteurs de l'arme nucléaire sont convenus tacitement de ne pas s'en servir et les conflits où ils se sont affrontés depuis 1945 ont été limités géographiquement et qualitativement, les armes classiques ayant été seules utilisées dans un espace territorial restrictivement circonscrit. Il ne reste pas moins que la crainte du recours à l'arme nucléaire commandait la limitation des conflits et que le risque de leur élargissement à des dimensions apocalyptiques a constamment pesé sur leur déroulement.

Aussi, certains théoriciens se sont-ils évertués, dans l'hypothèse du recours à l'arme atomique, à en restreindre ou à en préciser l'emploi de façon à limiter les dévastations. Les principaux tenants de la guerre nucléaire limitée sont, aux Etats-Unis, MM. Henry Kissinger et Robert O. Osgood qui ont exposé leurs thèses dans deux ouvrages, désormais classiques : *Nuclear weapons and foreign policy* et *Limited war*. Partant d'une analyse de l'équilibre de la terreur thermonucléaire, ils arrivent l'un et l'autre à la conclusion que la stratégie des représailles massives est inadéquate pour répondre aux défis multiformes du bloc communiste et qu'il convient d'intégrer les armes atomiques dans un système de sécurité graduel. L'emploi d'armes atomiques tactiques servirait ce dessein et permettrait de fixer les règles d'une nouvelle guerre courtoise sur fond de cataclysme. Cette conception suscita des critiques assez vives dans les cercles militaires français (8), qui ne

(8) V. les articles critiques de l'ingénieur général E. COMBAUX, « Armes atomiques et non atomiques dans la défense de l'Eurafrique » et du Général Charles AILLERET : « Guerre nucléaire limitée ou drôle de guerre » parus dans l'officiuse *Revue de Défense Nationale* (janv. et mars 1958). M. Combaux pose ainsi la question : « La limitation (de l'emploi de l'armement nucléaire aux seuls usages tactiques) serait-elle possible et comment faudrait-il l'entendre ?

concevaient pas l'utilisation tactique de l'arme nucléaire, considérée exclusivement comme un instrument de dissuasion à l'agression. De fait, l'élaboration d'une stratégie de la guerre nucléaire limitée se heurte à un obstacle d'ordre technique — à partir de quel poids ou de quelle puissance ogive et missiles pourront-ils être baptisés tactiques ? — et suppose le consentement de l'adversaire à un jeu tellement subtil que seuls des diplomates chevronnés sauraient s'y livrer. D'ailleurs, M. Kissinger assigne à la diplomatie un rôle éminent dans la conduite d'un conflit nucléaire limité. C'est à elle qu'incomberait la tâche d'éviter son élargissement en dissipant tout malentendu sur l'interprétation de coups nucléaires mal ajustés par rapport à des objectifs licites définis au préalable. On est autorisé à afficher quelque scepticisme sur la possibilité d'application concrète d'une théorie qui ne reçut qu'un accueil mitigé outre-atlantique et que les dirigeants soviétiques ont taxé d'irréalisme (9). C'est que la guerre courtoise correspond à une certaine forme de structure sociale et de mentalité révolues : dans le monde moderne, la démocratisation de la guerre a débouché sur la guerre totale. Les armes nucléaires semblent à première vue devoir aggraver l'effet destructif illimité des guerres ; mais comme elles rendent impossible le calcul pondéré des risques et de l'enjeu, leur emploi paraît exclu à des fins politiques dont la poursuite implique cette supputation préalable. Toute virulence débouche sur des impasses ou des cataclysmes (10).

L'appliquer aux calibres serait malaisé car une bombe de faible puissance appelle irrésistiblement la riposte d'une bombe plus grosse. L'appliquer au choix et à la position géographique des objectifs serait plus difficile encore... L'armement atomique n'a d'autre pouvoir que d'empêcher l'ennemi de se servir de sa puissance nucléaire. Ne lui demandons pas davantage et surtout pas de nous protéger contre les formes de guerre qui ne sont pas nucléaires ». (*R.D.N.*, janv. 1958).

(9) Dans un discours prononcé devant le Soviet suprême de l'U.R.S.S., le 15 janvier 1960, le Maréchal Malinowski déclarait « La future guerre, au cas où elle serait déclenchée par les impérialistes, sera menée avec l'utilisation massive d'armes nucléaires. Nous soulignons ce fait parce qu'actuellement on parle et on écrit beaucoup en Occident de la « guerre nucléaire limitée », de « l'utilisation tactique des armes nucléaires. Toutes ces « théories » et, si l'on peut dire « stratégies » témoignent de la peur des impérialistes devant le châtement inévitable qui peut leur être infligé au cas où ils attaqueraient les pays du camp socialiste ». (*N.E.D.*, n° 2637, 25 févr. 1960, p. 22).

(10) L'évolution de la technologie des armements devait amener M. KISSINGER à réviser ses thèses initiales. Dans son ouvrage, *The Necessity for Choice* (New York, Harper and Brothers, 1961), il expose les raisons qui l'inclinent à douter de la possibilité de limiter un conflit nucléaire.

C'est dans la volatilisation de la fonction politique des guerres que se situent les chances du désarmement. En effet, à quoi bon maintenir un appareil destructif dont on ne voit plus l'usage rationnel ? Mais le désarmement contrôlé et la suppression du service militaire ne suffisent pas à engendrer la paix. Rudimentaires ou perfectionnées, les armes ne sont que des instruments au service de l'agressivité humaine. C'est en allant aux racines de l'agressivité et en recherchant les causes sociologiques du phénomène guerre que l'on pourra enfin réaliser le véritable désarmement, celui des hommes et non celui des choses. Comme les conflits internationaux dépendent du degré de consensus social entre groupes, la meilleure chance de les diminuer serait de réaliser une intégration assez poussée, respectueuse des droits de chaque groupe. Les institutions internationales, en facilitant cette intégration, ont pu jouer un rôle de frein dans certains conflits, mais elles n'ont eu qu'un rôle marginal, elles n'ont pas modifié la trame même de la politique internationale. Les Nations Unies en particulier n'ont pu empêcher la constitution du bloc soviétique et ne modifient pas les données du conflit entre ce bloc et le monde occidental. Aussi l'humanité ne peut-elle écarter tout à fait le danger d'une guerre de domination ou de « principes » résultant de la différenciation politique, morale et idéologique des deux mondes. L'une des conditions de la paix serait, selon M. Raymond Aron, la reconnaissance mutuelle, par les deux adversaires qu'ils sont en fait deux types voisins de civilisation industrielle. La similitude de buts économiques suffira-t-elle à engendrer la tolérance mutuelle ? Il serait permis d'en douter, si la coexistence pacifique n'était imposée par un argument majeur : l'intérêt commun à la survie de l'espèce humaine menacée par le déchaînement des moyens thermonucléaires.

Ainsi, en dépit du caractère fragmentaire des données fournies par la polémologie, les lois du développement de certains conflits — conflits coloniaux, conflits pour la possession d'un territoire contesté, conflits relatifs à une concession jadis consentie — sont suffisamment connues pour qu'une efficace prophylaxie puisse être mise en œuvre et que des solutions pacifiques puissent être apportées. D'autre part, les progrès de l'intégration internationale et la puissance destructrice des armes nouvelles privent la guerre de son rôle régulateur dans une société internationale inorganisée. Plutôt que de poursuivre le jeu traditionnel de la politique de force, alors que la

technique semble dresser l'alternative de la guerre totale ou de la paix totale, l'humanité se résoudra peut-être à prendre le parti de la raison et à consacrer à l'organisation de la paix les ressources affectées jusqu'alors à la préparation de la guerre. Le désarmement, en diminuant le risque de déclenchement de la catastrophe thermonucléaire et en libérant des ressources pour combler l'écart du niveau de vie entre peuples privilégiés et peuples dépourvus, constituerait une étape importante sur cette voie.

*
* *

Dès le XVIII^e siècle, des écrivains et des philosophes (11) ont préconisé la suppression des armées existantes afin de promouvoir la « paix perpétuelle ». Ils pensaient supprimer la guerre en privant les belligérants éventuels des moyens de la conduire. C'était attribuer aux armements et aux forces armées en soi une responsabilité primordiale dans le déclenchement des conflits et faire abstraction de la volonté des Etats de trancher par la force les différends qui les opposaient. D'ailleurs nul homme politique ne songea à exaucer ces vœux pacifistes à une époque où la sécurité du contingent européen reposait sur un équilibre des forces et où les finances publiques, la structure des forces armées et l'enjeu des conflits maintenaient la course aux armements dans des limites raisonnables. Les efforts déployés au XIX^e siècle par les Tsars en faveur d'une réduction des armements n'aboutirent pas davantage. Alexandre I^{er} fit, en 1816, une proposition de désarmement au Premier ministre britannique, Lord Castlereagh, qui ne la prit pas en considération ; en 1864, Alexandre II prit l'initiative d'une conférence qui se réunit à Bruxelles pour délibérer sur les lois et coutumes de la guerre sur terre ; Nicolas II, enfin, lança en 1898 un appel exhortant les puissances européennes à mettre un frein à une course aux armements qui obérerait leur économie et compromettrait la paix mondiale. Vingt-six Etats (pour la plupart européens) entendirent cet appel et participèrent à la première conférence de

(11) L'abbé de SAINT-PIERRE : *Projet de paix perpétuelle* (1713) ; Jérémie BENTHAM, *Plan de paix perpétuelle* (1789) et Emmanuel KANT, *De la paix perpétuelle* (1795).

Le Haye (18 mai-29 juillet 1899). Celle-ci ne s'acquitta pas de la tâche qu'elle s'était assignée, les grandes puissances et notamment l'Allemagne s'étant montrées peu disposées à accepter la limitation et moins encore la réduction des armements. Elle se borna à adopter trois déclarations tendant à humaniser la guerre sur terre et interdisant respectivement les bombardements aériens, les gaz asphyxiants et les balles Dum-Dum. En 1904, les Etats-Unis proposèrent la réunion d'une nouvelle conférence qui se tint également à La Haye après la guerre russo-japonaise, du 15 juin au 18 octobre 1907, et à laquelle participèrent quarante-quatre Etats. Elle aboutit à la signature de treize conventions, d'une déclaration affirmant le principe de l'arbitrage obligatoire et à l'adoption de quatre vœux (12). En dépit de leurs résultats limités, les conférences de la Haye posèrent pour la première fois devant l'opinion mondiale et sur le plan diplomatique le problème de la limitation des charges militaires et de l'arrêt de la ruineuse course aux armements.

La catastrophe de la première guerre mondiale suscita un puissant courant d'opinion en faveur du désarmement. Désormais, le Président Wilson prenait la relève des Tsars et faisait figurer l'idée du désarmement dans son message au Congrès du 8 janvier 1918 (13). Le point 4 de ce message préconisait la réduction des armements à « l'extrême limite compatible avec la sécurité intérieure du pays ». Ce lien entre le désarmement et la sécurité devait être exprimé avec plus de force encore par l'article 8 du Pacte de la Société des Nations, aux termes duquel les Etats signataires « reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune ». Le désarmement conditionnait la sécurité collective, mais était fonction lui-même de la sécurité nationale des Etats. Or, s'il est théoriquement possible de trouver des critères objectifs de la « sécurité intérieure » des Etats,

(12) On trouvera les actes des deux conférences de La Haye dans le recueil de Scott James BROWN : *Les conventions et déclarations de La Haye de 1899 et de 1907*, New York, Oxford University Press., 1918, p. 318.

(13) Ce message, dit des « quatorze points » définissait les principes généraux de la politique extérieure américaine et en appelait à une nouvelle organisation des rapports internationaux pour consolider la paix. Le Président Wilson avait déjà préconisé le désarmement dans un discours prononcé le 22 avril 1917.

au sens wilsonien du terme, leur « sécurité nationale » ne pouvait se définir qu'en tenant compte de tous les éléments de la structure globale de leurs relations diplomatiques. L'exigence de sécurité fut la pierre d'achoppement des tentatives de désarmement entre les deux guerres.

Consciente de la menace d'une reconstitution du potentiel militaire allemand, la France avait considéré le désarmement des Etats vaincus pendant la guerre de 1914-1918 comme la première étape d'un désarmement général (14). Ces prévisions avaient reçu une application partielle dans le domaine des armements navals, par la signature du traité de Washington, le 6 février 1922, mais la question des armements terrestres fut abordée seulement en décembre 1925, au lendemain des accords de Locarno. Le Conseil de la S.D.N. décida, en effet, le 12 décembre 1925, d'instituer une commission préparatoire de la conférence du désarmement qui siégea à Genève de mai 1926 à janvier 1931. Vingt-six pays étaient représentés à la commission, parmi lesquels l'U.R.S.S. et les Etats-Unis qui y avaient dépêché des observateurs. Après cinq ans de pourparlers laborieux, la commission préparatoire déposa le 9 décembre 1930 un cadre qui indiquait les principes à suivre et fixait une méthode, mais ne mentionnait ni les chiffres d'effectifs ou d'armements, ni l'organisation d'un contrôle international. Encore ce modeste canevas ne fut-il accepté ni par l'U.R.S.S. qui le tenait pour un produit de « l'impérialisme capitaliste », ni par l'Allemagne qui lui reprochait de ne pas accorder à toutes les grandes puissances une « égalité de droits » en matière d'armements, ni par la Pologne, la Roumanie et les Etats baltes qui faisaient dépendre leur adhésion de celle de l'Union soviétique. Avant que ne s'ouvre la conférence du

(14) L'obligation générale de désarmement était liée aux obligations spéciales imposées aux Etats vaincus de la manière indiquée dans la partie V du Traité de Versailles, dont le préambule était ainsi conçu : « En vue de rendre possible la préparation d'une limitation générale des armements de toutes les nations, l'Allemagne s'engage à observer strictement les clauses militaires, navales et aériennes ci-après stipulées » (LE FUR et CHKLAVER, *Recueil de textes du Droit international public*, Paris, Librairie Dalloz, 1928, p. 328). Ces dispositions donnèrent lieu à des interprétations divergentes de la part de l'Allemagne d'une part, des puissances alliées d'autre part. D'après la thèse allemande constante de Streseman à Hitler, le Reich n'était lié par l'obligation spéciale qu'autant que l'obligation générale était satisfaite. Selon l'opinion des puissances alliées, au contraire, telle qu'elle s'est exprimée dans la note remise le 16 juin 1919 à la délégation allemande à la conférence de la paix, le préambule de la partie V n'avait qu'un caractère explicatif.

désarmement, les divergences étaient donc nettement circonscrites. Il était clair que la France ne sacrifierait pas sa sécurité au désarmement. Or, l'isolationnisme américain (15) et la fragilité des alliances groupant la Pologne, la Belgique et les Etats de la Petite Entente ne constituaient pas des facteurs rassurants, d'autant que l'Allemagne et les Etats qui se sentaient frustrés par les clauses du Traité de Versailles revendiquaient le droit de porter leur potentiel militaire au niveau de celui des puissances victorieuses de la première guerre mondiale. Quant aux autres Etats, moins attentifs à des considérations de sécurité et d'égalité stratégique qu'aux avantages d'un allègement de leurs charges militaires, ils ne jouaient qu'un rôle de figuration.

La conférence du désarmement à laquelle étaient représentés cinquante-neuf Etats s'ouvrit à Genève, le 2 février 1932, sous la présidence de sir Arthur Henderson (16). D'emblée l'Allemagne obtint la promesse de « l'égalité de droits dans un régime qui comprendrait pour toutes les nations la sécurité ». Mais cette concession formelle faite au Chancelier Von Papen pour renforcer son autorité face aux menées national-socialistes ne résolvait pas le désaccord au fond. Le terme « égalité » impliquait-il la possession par l'Allemagne de tous les types d'armements ? Le contrôle international s'accompagnerait-il d'un système efficace de sanctions de la violation des engagements pris ? L'établissement des mesures de sécurité précéderait-il l'instauration de l'égalité stratégique ? Autant de questions auxquelles la France et l'Allemagne apportaient des réponses diamétralement opposées. L'accession au pouvoir de Hitler et le développement concomittant des forces paramilitaires dans le III^e Reich incita la France à en demander le contrôle préalablement à l'établissement de l'« égalité des droits ». Cette exigence d'une période d'essai de quatre ans, au cours de laquelle serait établi le contrôle international, fut le prétexte de la rupture.

Le 14 octobre 1933, Hitler adressa au Président Henderson un télégramme annonçant que l'Allemagne quittait la confé-

(15) Le Sénat des Etats-Unis d'Amérique avait rejeté la promesse de garantie du 28 juin 1919 ainsi que le pacte de la S.D.N.

(16) Six grandes commissions : générale, politique, terrestre, aérienne, navale et budgétaire se réunirent de mars 1932 à avril 1935 pour répondre, chacune, à une liste de 99 questions. Leurs travaux n'aboutirent à aucun accord d'application pratique, même sur des principes acceptés de tous.

rence du désarmement. Le 19 octobre, l'Allemagne donna sa démission de membre de la Société des Nations, geste que Hitler tenta de justifier le même jour par le souci de ne pas voir l'Allemagne reléguée au rang de « peuple de seconde zone ». Le 12 novembre, un plébiscite approuva sa politique par 95 % des suffrages émis.

Pourtant, un mois après avoir annoncé qu'il quittait la conférence, le gouvernement allemand proposait au gouvernement français une négociation directe dont le mémorandum du 18 décembre 1933 fixait les bases. L'Allemagne revendiquait le droit d'organiser une armée de 300.000 hommes à laquelle s'ajouteraient les formations paramilitaires, en échange d'une limitation des forces aériennes allemandes à 50 % des forces aériennes françaises, le tout sous contrôle international simultané et non plus préalable.

Le 17 avril 1934, le cabinet Doumergue écartait le projet allemand contrairement à l'avis de l'ambassadeur de France à Berlin, convaincu qu'une convention, même médiocre, serait préférable à une rupture qui donnerait le départ à une course effrénée aux armements. Ainsi était atteinte l'époque de la désagrégation de la S.D.N., du réarmement de l'Allemagne d'abord, des Etats occidentaux ensuite, des agressions multipliées, en Afrique et en Asie, qui rendaient vaine la poursuite des travaux à la conférence du désarmement. Une ultime réunion du bureau, le 31 mai 1957, marque l'échec des pourparlers commencés cinq ans auparavant dans une atmosphère d'optimisme (17).

Si les efforts pour un désarmement général n'ont pas abouti dans le cadre de la S.D.N., on enregistre cependant dans la période de l'entre-deux guerres, la conclusion d'accords sur la limitation des armements navals et l'interdiction d'usage des armes bactériennes et chimiques.

La limitation des armements navals fit l'objet de multiples réunions internationales entre les deux guerres. La première fut la conférence de Washington qui se tint du 12 novembre 1921 au 6 février 1922 et aboutit à la signature du « traité

(17) M. GREWE rapporte dans un article paru dans *Politische Meinung* (déc. 1957) : « Wird jemals abgerüstet werden ? » qu'une longue théorie de femmes déposa aux pieds de M. Henderson le jour de l'ouverture de la conférence du désarmement, des liasses de pétitions où s'exprimaient les aspirations du monde à un désarmement général.

des cinq puissances » (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Japon, France et Italie) (18). La limitation ne concernait que les bâtiments de ligne et était à la fois qualitative, portant sur le tonnage unitaire des bâtiments (35.000 t.) et sur le calibre des canons (406 mm. et 203 mm. pour les porte-avions) et quantitative, % visant alors le tonnage global des navires de ligne et des porte-avions. Le traité fixait ainsi les proportions de navires de lignes que pourraient garder les cinq signataires : 5 (Royaume-Uni) — 5 (Etats-Unis) — 3 (Japon) — 1,75 (Italie) — 1,75 (France).

Lors de la conférence à Trois de Genève (20 juin-4 août 1927), les Etats-Unis, le Royaume-Uni et le Japon tentèrent en vain d'étendre les règles précédentes aux bâtiments légers et sous-marins (19).

Le traité de Londres (20), signé le 22 avril 1930 par les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon, étendait les dispositions de 1922 aux bâtiments moyens (croiseurs) et légers (destroyers), les croiseurs étant soumis à une limitation du tonnage unitaire (10.000 tonnes) de même que les destroyers (1.850 tonnes). Ces dispositions formaient la partie III du traité accepté seulement par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et le Japon. Le traité de Londres établissait en même temps une limitation du tonnage global des bâtiments de ces deux catégories. La France et l'Italie n'avaient pas souscrit à la partie III, car elles récusaient la limitation par catégories et n'acceptaient que la limitation du seul tonnage global. Par ailleurs, le gouvernement français, qui avait admis en 1922 le principe de la parité navale pour les *capital ships*, refusait d'acquiescer à la parité navale pour les croiseurs et les destroyers, ce qui aurait entraîné la suprématie italienne en Méditerranée.

La limitation qualitative des sous-marins échoua, la France jugeant insuffisants les chiffres limites de 2.000 tonnes pour le tonnage unitaire et de 130 mm. pour le calibre des canons.

Les résultats de la dernière conférence navale réunie à

(18) V. l'article de A. MERIGNHAC : « La conférence de Washington », *R.G.D.I.P.*, 1922, p. 105-151.

(19) V. la déclaration commune faite au nom des délégations américaine, britannique et japonaise au cours de la séance plénière du 4 août 1927, in *R.G.D.I.P.*, 1927, p. 656-658.

(20) V. le texte du Traité in *R.G.D.I.P.*, 1931, p. 130.144.

Londres du 9 décembre 1935 au 26 mars 1936 furent encore plus médiocres du fait qu'il n'y avait plus désormais de limitation quantitative. Le Japon, qui avait déjà dénoncé le 29 décembre 1934 le traité de Washington, quitta la conférence de Londres au début même de ses travaux, le 15 janvier 1936 ; l'Italie avait refusé de participer à la conférence. Le traité, signé le 25 mars 1936 par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France, et auquel adhéra l'Italie le 2 décembre 1938, était fort modeste. Il se bornait, en effet, à prévoir une simple limitation qualitative des nouvelles unités (356 mm. pour le calibre des canons des bâtiments de ligne) et à prescrire aux Etats contractants la communication préalable et réciproque de leurs « programmes navals actuels ».

En même temps, le gouvernement britannique concluait divers accords bilatéraux parmi lesquels une place spéciale doit être faite à l'accord naval anglo-allemand du 18 juin 1935 qui fixait le tonnage de la flotte allemande à 35 % du tonnage des forces navales du Commonwealth britannique et que le III^e Reich devait dénoncer le 28 avril 1939.

En dépit de leurs résultats limités, les conférences de Washington et de Londres eurent néanmoins pour effet de freiner sensiblement la course aux armements navals pendant quatorze ans. Il faut noter que le coût élevé des navires interdisait aux Etats de se lancer dans une compétition ruineuse pour leur économie et que le contrôle du désarmement naval pouvait s'opérer sans altération grave de la souveraineté des parties contractantes. Le traité de Washington du 6 février 1922 se bornait à prévoir l'échange de renseignements sur les caractéristiques des bâtiments destinés à remplacer ceux qu'on mettrait en cale sèche ; leur vérification pouvait s'effectuer par les procédés normaux d'espionnage, de sorte que la publicité des informations militaires constituait un moyen de contrôle suffisant.

Ce précédent permet-il d'augurer la conclusion d'accords partiels dans le domaine des armes nucléaires et de leurs moyens de transport (« means of delivery ») ? La complexité et les incertitudes du contrôle excluent dans l'immédiat l'élimination des stocks d'armes nucléaires, l'arrêt de la production des matières fissiles à des fins militaires et la destruction des véhicules porteurs. Seul l'arrêt des essais pourrait être garanti sans inspection indiscreète. Mais, de même que le désarmement naval n'empêcha pas le déclenchement du second

conflit mondial, on peut douter que l'arrêt des essais contribue au maintien de la paix ; car il laisserait intact le potentiel nucléaire déjà constitué et ne ferait que consacrer le *statu quo* nucléaire en fermant les portes du « club atomique » aux puissances non encore pourvues de l'arme nouvelle (21).

Parallèlement au désarmement naval, il convient de citer sous la rubrique des accords partiels de désarmement conclus entre les deux guerres, le protocole de Genève du 17 juin 1925 prohibant l'emploi des gaz asphyxiants, des armes bactériennes et des armes chimiques. Ce texte s'inscrit dans la longue tradition des condamnations morales prononcées contre les armes et les moyens de combat dont l'horreur heurte la sensibilité d'une époque. La déclaration de Saint-Petersbourg du 11 décembre 1868 prohibait déjà l'usage de balles explosives et la première conférence de La Haye jetait l'anathème sur les balles Dum-Dum (22), les gaz asphyxiants et les bombardements aériens. Or, les projectiles visés par la déclaration de Petersbourg n'avaient aucune chance d'être jamais utilisés sur les champs de bataille ; l'interdit jeté sur les bombardements aériens ne fit pas obstacle à la généralisation de ce moyen de combat (23) ; enfin, les experts s'accordaient à exclure l'éventualité d'une guerre menée avec des moyens bactériologiques. Aussi la mise hors-la-loi d'armes qui n'avaient pas encore servi (mais auxquelles les belligérants n'hésiteront pas à recourir dès qu'elles s'avèreront adaptées à la poursuite de

(21) La revendication de l'arrêt des essais nucléaires repose sur le postulat que la concentration des armes nucléaires entre les mains de trois puissances (Etats-Unis, Grande-Bretagne et U.R.S.S.) est préférable à leur dissémination. Car les Etats fraîchement promus au rang de puissance nucléaire ignorent la logique des armes nouvelles et sont portés à prendre des initiatives catastrophiques pour la paix du monde et la survie de l'espèce. Nous examinerons le bien-fondé de cette hypothèse en analysant la stratégie de la dissuasion.

(22) Aux termes de la déclaration du 29 juillet 1899, les puissances contractantes s'interdisaient l'emploi de « balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que les balles à enveloppe dure dont l'enveloppe ne couvrirait pas entièrement le noyau ou serait pourvue d'incisions ».

(23) La seconde conférence de La Haye (1907) n'avait pas renouvelé la condamnation des bombardements aériens, dont ses participants soupçonnaient sans doute le rôle dans les conflits futurs. Aux termes de la déclaration de La Haye de 1899, les puissances contractantes consentaient « pour une durée de cinq ans à l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut des ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux ». La déclaration cessait d'être obligatoire si une puissance non contractante se joignait à l'un des belligérants. En 1907, les puissances contractantes ne consentaient à la même interdiction que « pour une période allant jusqu'à la fin de la troisième conférence de la paix ».

leurs objectifs) ou qui ne serviraient probablement jamais, paraissaient-elles n'avoir d'autre utilité que de masquer l'échec des « Conférences de la paix ». On note toutefois une exception à cette règle : la prohibition de l'emploi des gaz asphyxiants, édictée à la fois par le traité de Washington du 6 février 1922 et par le protocole de Genève du 17 juin 1925, fut respectée pendant la seconde guerre mondiale (24). Il est probable que les belligérants furent dissuadés de recourir à ce moyen de combat moins par la crainte de s'exposer à la réprobation de l'opinion mondiale que par le souci de se soustraire à des représailles. La parade des masques enlevait d'ailleurs à cette arme toute valeur décisive. Il n'en reste pas moins que le protocole de Genève a servi de cadre de référence aux puissances engagées dans le second conflit mondial. Les succès militaires tactiques obtenus au prix de la violation de cet engagement international n'auraient pas compensé les mesures de rétorsion adoptées par les puissances neutres pour marquer leur désaveu du recours à une « arme immorale ».

Peut-on déduire de ce précédent l'éventualité de la renonciation contractuelle à l'usage de l'arme atomique ? Il ne le semble pas. Alors que l'utilisation des gaz ne permettait que l'obtention de succès tactiques, les armes nucléaires offrent à l'agresseur, agissant par surprise, la possibilité de porter à sa victime des coups décisifs. La seule parade contre l'agression consiste dans la menace de représailles massives que l'interdiction des armes nucléaires ne permettrait plus de brandir. D'autre part, la renonciation aux armes nucléaires restituerait aux armes classiques leur ancienne prépondérance et placerait le monde occidental en situation d'infériorité par rapport au camp communiste plus riche en effectifs. L'interdiction d'usage des armes atomiques sous réserve du cas de légitime défense suppose une définition de l'agression communément admise : on n'y est pas encore parvenu. Enfin, l'interdiction des « bombes sales » (bombes à fortes retombées radioactives) implique au moins la détention par toutes les puissances nucléaires d'un stock suffisant de « bombes propres », condition qu'il est malaisé de vérifier. L'interdiction des armes nucléaires sous quelque forme et à quelque condition que ce soit, doit donc

(24) Les dispositions du protocole de Genève ont toutefois été méconnues par l'Italie au cours du conflit avec l'Éthiopie en 1935-1936 sans susciter d'autre réaction qu'une protestation platonique du Conseil de la S.D.N., le 20 avril 1936. V. Ch. ROUSSEAU, « Le conflit italo-éthiopien », in *R.G.D.I.P.*, p. 692-701.

être exclue tant que la sécurité des Etats reposera sur la probabilité de leur emploi et que la science ne pourra garantir leur élimination.

Les pourparlers sur le désarmement furent repris après la seconde guerre mondiale dans le cadre des Nations Unies, mais la découverte des applications militaires de l'énergie atomique suscita une approche nouvelle du problème.

Dès le début de la seconde guerre mondiale, le Président Roosevelt et sir Winston Churchill exprimaient dans la Charte de l'Atlantique du 14 août 1941 « certains principes sur lesquels ils fondent leurs espoirs en un avenir meilleur pour le monde et qui sont communs à la politique nationale de leurs pays respectifs. Ils avaient la conviction que toutes les nations du monde, tant pour des raisons d'ordre pratique que d'ordre spirituel, devront renoncer finalement à l'usage de la force. Et du moment qu'il est impossible de sauvegarder la paix future tant que certaines nations qui la menacent — ou pourraient la menacer — possèdent des armes sur mer, sur terre et dans les airs, ils considèrent que, en attendant de pouvoir établir un système étendu et permanent de sécurité générale, le désarmement de ces nations s'impose. De même ils aideront et encourageront toutes autres mesures pratiques susceptibles d'alléger le fardeau écrasant des armements qui accable les peuples pacifiques ». Un peu plus tard, dans la déclaration de Moscou du 30 octobre 1943, les gouvernements du Royaume-Uni et des Etats-Unis auxquels s'étaient joints ceux de la Chine et de l'Union soviétique (25) annonçaient leur intention de coopérer au sein d'une organisation internationale afin de réaliser un accord général relatif au désarmement. Ces aspirations furent inscrites dans la Charte des Nations Unies qui renferme en matière de désarmement deux dispositions essentielles.

L'une, l'article 11 alinéa 1, est relative aux prérogatives de l'Assemblée générale : « L'Assemblée générale peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale y compris les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements et de faire sur ces principes des recommandations, soit aux membres de l'Organisation, soit au Conseil de Sécu-

(25) Représentés respectivement par MM. Cordell Hull (U.S.A.), A. Eden (Grande-Bretagne), Foo Ping Sheung (Chine) et Molotov (U.R.S.S.).

rité, soit aux membres de l'Organisation et au Conseil de Sécurité ».

L'autre, l'article 26, est relative aux attributions du Conseil de Sécurité : « Afin de favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum de ressources humaines et économiques du monde, le Conseil de Sécurité est chargé, avec l'assistance du Comité d'Etat-Major prévu à l'article 47 (26) d'élaborer des plans qui seront soumis aux Membres de l'Organisation en vue d'établir un système de réglementation des armements ».

C'est donc au Conseil de Sécurité qu'incombait la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité, ainsi que de l'élaboration des plans nécessaires pour réaliser un système de limitation des armements. L'Assemblée se bornait à formuler les principes généraux et à faire éventuellement les recommandations opportunes.

A l'inverse du Pacte de la S.D.N. qui considérait le désarmement comme le principe du maintien de la paix et de la sécurité internationales, la Charte des Nations Unies se bornait à en souligner les avantages économiques et sociaux et à marquer le lien qui l'unissait au système de sécurité collective

(26) Le Comité, qui se composait des chefs d'état-major des membres permanents du Conseil de Sécurité, avait une double fonction : une fonction consultative vis-à-vis du Conseil de Sécurité en matière militaire, une fonction de direction stratégique en ce qui concerne les forces armées mises à la disposition du Conseil en application de l'article 43 de la Charte. Le 16 février 1946, le Conseil de Sécurité a chargé le Comité d'étudier sur le plan militaire les principes généraux concernant l'organisation des forces armées internationales. Il a présenté son rapport le 30 avril 1947 et le Conseil de Sécurité en a commencé l'examen le 4 juin 1947. Ce document (10 chapitres et 41 articles) apportait des précisions sur la structure et le fonctionnement de l'armée internationale mais faisait également état des divergences sur l'affectation des forces préalablement à leur utilisation éventuelle. Elles portaient essentiellement sur l'importance des contributions des Etats, la réserve des cas de légitime défense et d'urgence nationale, la mise à la disposition des forces internationales des bases terrestres, navales et aériennes, enfin l'emplacement des forces armées. Le 23 décembre 1947 fut publié un tableau prévisionnel de la puissance d'ensemble et de la composition de l'armée internationale : Le Comité d'état-major en acheva l'examen le 23 juin 1948 et se déclara impuissant à mener à bien sa tâche tant que le Conseil de Sécurité n'aurait pas tranché le désaccord sur les principes (Lettre du Président du Comité d'état-major au Président du Conseil de Sécurité en date du 2 juillet 1948). Dès lors, son activité se ralentit jusqu'au retrait de la délégation soviétique, le 19 janvier 1950. Il tint encore 13 séances avant de s'ajourner *sine die*.

dont il était moins le fondement que la résultante. Mais la découverte de l'arme atomique (27), la rupture de la grande alliance et la division corrélatrice du monde en deux blocs hostiles donnaient le départ d'une course aux armements qui devait aboutir à « l'équilibre de la terreur » dans le cadre de systèmes régionaux de sécurité. C'est pourquoi, après l'échec du système abstrait de sécurité collective prévu par la Charte, le désarmement ne se concevait que dans la mesure où il tenait compte des intérêts politico-militaires des principales puissances. Selon le mot de M. Selwyn Lloyd, « des gouvernements responsables ne se trouveront capables de se passer de cette protection si pesante et en vérité si terrible (celle que confèrent les armements) seulement quand ils se considéreront suffisamment en sécurité pour le faire ». Aussi peut-on affirmer sans ambages que les Etats-Unis et l'U.R.S.S., dont l'attitude commande tout progrès en la matière, ne souscriront jamais à des plans de désarmement dont la mise en œuvre aurait pour effet de les placer ou de les maintenir en situation d'infériorité. Or, les propositions avancées initialement faisaient bon marché des exigences de la sécurité et de la logique du rapport des forces. L'Union soviétique revendiquait l'interdiction préalable des armes atomiques, ce qui aurait privé le camp occidental de l'arme sur laquelle reposait sa sécurité. Simultanément, les Etats-Unis subordonnaient la mise hors-la-loi des armes de destruction massive à des réductions dans le domaine classique, alors que l'Union soviétique ne compensait son infériorité atomique que grâce à ses effectifs et armements conventionnels. Ces thèses inconciliables se heurtèrent jusqu'à ce que l'Union soviétique acceptât de prendre en considération le plan franco-britannique de désarmement graduel et équilibré du 11 juin 1954. Cette décision constituait une innovation et un progrès considérables par rapport aux positions antérieures, caractérisées par l'opposition de chronologies contradictoires. Désormais les négociateurs convenaient de la nécessité de la progressivité des mesures de désarmement et du maintien à chaque étape d'un

(27) La Charte des Nations Unies fut signée le 26 juin 1945, moins d'un mois avant l'explosion expérimentale de la première bombe atomique américaine le 16 juillet 1945 à Alamogordo, dans le désert du Nouveau-Mexique. Les bombardements de Hiroshima et de Nagasaki eurent lieu les 6 et 9 août 1945. Les dispositions de la Charte relatives au désarmement n'avaient pu prévoir l'incidence de l'arme nouvelle sur les données du problème.

équilibre entre les forces armées des parties à l'accord. Des confrontations utiles succédèrent au dialogue de sourds, mais les difficultés de contrôle apparurent comme un obstacle quasiment insurmontable, en dépit de l'instauration de l'équilibre nucléaire (28). C'est à cette époque que fut consacrée la notion désormais classique de « deterrence » (ou dissuasion) qui fonde la sécurité du monde sur la neutralisation réciproque des forces nucléaires des deux Grands.

Si la disparité des forces rend compte de l'inanité des efforts de désarmement pendant la période de suprématie atomique américaine — chacun des deux Grands s'employant à rattraper son retard dans la course aux armements afin de pouvoir négocier à partir d'une « situation de force » (29) — l'instauration de l'équilibre nucléaire aurait dû favoriser la conclusion d'un accord. Les Etats-Unis et l'Union soviétique possédaient désormais bombes thermonucléaires et véhicules porteurs (30) en quantités telles qu'en cas de conflit chacun serait en mesure d'infliger à l'autre des ravages démesurés, hors de proportion avec les bénéfices possibles de la victoire.

(28) Entre temps, l'Union soviétique avait fait exploser sa première bombe atomique le 14 juillet 1949 (annoncée par les Américains le 23 septembre). Pour compenser la perte du monopole atomique américain, le Président Truman annonça dès janvier 1950, la mise au point d'une arme aux capacités destructrices encore plus considérables, la bombe thermonucléaire, basée sur la fusion d'atomes légers et environ mille fois plus puissante que la bombe nucléaire basée sur la fission d'atomes lourds. La première bombe H américaine explosa à Eniwetok, le 1^{er} novembre 1952. Le monopole thermonucléaire américain fut toutefois de courte durée puisque l'Union soviétique expérimenta sa première bombe H le 9 août 1953.

(29) Cette politique a été définie par M. Acheson à la V^e Assemblée de l'O.N.U. « Lorsque nous serons parvenus à l'unité des nations libres, quand nous aurons éliminé toutes les zones de faiblesse que nous pourrions, nous serons capables de négocier des accords solides avec les Russes ; en réussissant à construire la force atomique et la force militaire défensive nécessaires nous ferons apparaître clairement aux Russes que le monde non soviétique ne s'effondrera pas... Une modification de leur politique pourra s'ensuivre s'ils reconnaissent alors que les meilleurs intérêts de l'U.R.S.S. exigent la coopération avec le reste du monde ». Il s'agit en quelque sorte de réaliser les conditions permettant à l'hypothèse fondamentale sur laquelle l'O.N.U. a été édiflée — l'accord des Grands — de se réaliser enfin.

(30) Jusqu'en 1957, le territoire des Etats-Unis était soustrait à d'éventuels bombardements atomiques, le rayon d'action des bombardiers soviétiques étant insuffisant (cf. KISSINGER, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*). Aujourd'hui, il est placé sous le feu des fusées intercontinentales et des fusées intermédiaires sous-marines russes, de sorte que l'Amérique serait en « première ligne » dans un futur conflit.

Le désarmement général et contrôlé paraissait devoir s'imposer d'autant plus que le perfectionnement des armes, des véhicules et du dispositif de détection visait essentiellement à empêcher la rupture de « l'équilibre de la terreur » et que des sommes astronomiques étaient ainsi consacrées à la constitution d'une panoplie thermonucléaire dont les détenteurs étaient bien résolus à ne jamais se servir.

On a généralement imputé l'échec des pourparlers de désarmement à la méfiance que se vouent les deux Grands. Certes la méfiance domine les rapports entre Etats souverains, surtout s'ils sont porteurs d'idéologies antagonistes et elle demeure de ce fait une composante irréductible de la vie internationale dans une société interétatique. Mais la suspicion n'exclut pas le désarmement s'il est conforme aux intérêts des parties en cause : il suffit qu'un contrôle approprié garantisse l'exécution des engagements pris. Or les négociations du printemps de 1955 aboutirent à la conclusion que l'élimination des stocks de bombes nucléaires ne pouvait être garanti. En revanche, le contrôle de la production et de l'expérimentation des armes atomiques pouvait être assuré scientifiquement avec une marge d'erreur insignifiante. Quant au désarmement classique, son contrôle ne soulevait pas d'objections techniques, mais impliquait la création d'une administration trop lourde pour que les Etats pussent y souscrire. Seuls étaient admissibles des systèmes d'inspection techniquement éprouvés (d'où l'intérêt de la création de zones expérimentales de contrôle) et respectueux de la souveraineté des Etats parties à l'accord.

L'objectif fixé par le mémorandum franco-britannique du 11 juin 1954 se révélait donc hors de portée et, tandis que Français et Britanniques s'efforçaient d'ajuster leurs conceptions aux nouvelles données techniques du contrôle, Américains et Soviétiques adoptaient une approche originale du problème. Au lieu de viser au désarmement général et complet, générateur d'une fausse sécurité en raison des incertitudes du contrôle, ils préconisaient l'aménagement de « l'équilibre de la terreur » par l'inspection aérienne, la limitation régionale des forces armées et des armements et l'arrêt des essais nucléaires. Ces mesures étaient destinées essentiellement à prévenir toute agression par surprise et à limiter les risques du déclenchement d'un conflit thermonucléaire par accident ou par « nucléarisation » d'un engagement local. Il en résulterait une paix forcée, fondée provisoirement sur l'an-

goisse de l'« apocalypse » en attendant que l'unification de la communauté mondiale permette de l'asseoir sur des bases moins fragiles et moins terrifiantes. En effet, l'invention de l'arme balistique et les succès obtenus par l'Union soviétique dans le domaine de l'exploration spatiale (31) firent craindre une mise en question de l'équilibre aéro-nucléaire au détriment des Etats-Unis. C'est sans doute ce sentiment de supériorité qui incita l'Union soviétique à retirer sa délégation de la commission du désarmement et de son sous-comité dont elle contestait la composition et les bases de travail. Les pourparlers se sont poursuivis en marge des Nations Unies lorsqu'il apparut que le retard balistique américain n'était pas irréductible et, en tous cas, ne compromettait pas « l'équilibre de la terreur ». On emprunta deux voies parallèles, celle du désarmement partiel, qui s'insérait dans le cadre du *statu quo* balistico-nucléaire et celle du désarmement général qui débouchait sur un nouvel aménagement des relations internationales. La logique des armes nucléaires et les difficultés politico-techniques de leur contrôle ne laissent guère de chances au désarmement général, mais paraissent appeler un désarmement partiel. Car il importe moins, dans l'immédiat, de trouver un substitut à « l'équilibre de la terreur » que de l'aménager en l'amputant de ses virtualités catastrophiques — le déclenchement accidentel d'un conflit thermonucléaires — et de ses contradictions économique-militaires — la prévention de la guerre par la course aux armements dont la dynamique va dans le sens redouté.

Trois périodes peuvent être distinguées dans l'histoire politico-militaire de l'après-guerre : une période de suprématie atomique américaine, une période d'équilibre aéro-nucléaire et une période d'équilibre balistico-nucléaire. A la première correspond, sur le plan du désarmement, un dialogue de sourds au sein des commissions « de l'énergie atomique » et « des armements de type classique » jusqu'en 1950. Le 11 janvier 1952 est créée la « commission du désarmement » résultant de la fusion des deux organismes préexistants. Cet aménagement procédural, ainsi que la mise en place d'un sous-comité du désarmement, le 19 avril 1954, traduit une

(31) En septembre 1957, l'U.R.S.S. avait expérimenté une fusée intercontinentale et, trois mois plus tard, avait procédé au lancement du premier satellite artificiel.

nouvelle orientation du débat sur le désarmement. Au heurt de thèses antagonistes succède la recherche d'une formule transactionnelle. La délégation française s'y emploie et présente, le 24 juin 1952, une solution de compromis qui inspirera le mémorandum franco-britannique du 11 juin 1954. Ce plan de désarmement progressif et équilibré est accepté comme base de discussion par l'Union soviétique au cours de la neuvième Assemblée générale des Nations Unies. L'équilibre nucléaire et l'amélioration du climat international à la suite du règlement des conflits coréen et indochinois et de la solution des problèmes liés à la seconde guerre mondiale (Autriche et Trieste) permettent des confrontations utiles. En 1955, des concessions substantielles sont faites de part et d'autre mais les incertitudes du contrôle rendent aléatoire le désarmement nucléaire et bouleversent l'économie du mémorandum franco-britannique. Ses auteurs s'efforcèrent de le remanier en fonction des possibilités du contrôle, mais les pourparlers ultérieurs suivront de moins en moins la ligne tracée par ce « plan cartésien » pour s'engager dans la voie du désarmement partiel : inspection aérienne des territoires de l'U.R.S.S. et des U.S.A., dégagement des zones de contact entre les deux blocs en Europe, arrêt des essais nucléaires.

Ces deux approches, partielle et globale, du problème du désarmement, étroitement imbriquées dans la période de l'équilibre aéro-nucléaire, sont envisagées isolément au cours de la période balistico-nucléaire qui s'ouvre avec le retrait soviétique de la commission du désarmement et de son sous-comité, en automne 1957. L'élargissement de la composition de la commission du désarmement (32) décida l'Union soviétique à venir de nouveau y siéger. Mais le véritable débat eût lieu à Genève où se réunirent successivement : la conférence des Trois (Etats-Unis, Grande-Bretagne et Union soviétique)

(32) La résolution 1252. XIII de l'Assemblée générale du 4 novembre 1958 décide que, pour 1959 et à titre spécial, la Commission du désarmement se composera de tous les Etats membres de l'O.N.U. Le 10 septembre 1959, la Commission du désarmement prenait note de la communication adressée le 7 septembre au Secrétaire général par les gouvernements des Etats-Unis, de la France, du Royaume-Uni et de l'U.R.S.S. et relative à l'établissement d'un Comité des Dix (Etats-Unis, Canada, France, Italie et Royaume-Uni ; U.R.S.S., Bulgarie, Pologne, Roumanie et Tchécoslovaquie) pour l'examen des questions du désarmement. Le 21 novembre 1959, l'Assemblée générale adoptait à l'unanimité un projet de résolution reconduisant le mandat de la Commission du désarmement sans en modifier la composition.

sur l'arrêt des essais nucléaires, la conférence d'experts sur la prévention des attaques par surprise et la conférence du Comité des Dix sur le désarmement général. La « conférence nucléaire » tint 353 séances du 31 octobre 1958 au 16 janvier 1962 sans aboutir au moindre résultat, en dépit de la convergence des facteurs favorables à la signature d'un accord. La conférence d'experts pour étudier « les mesures éventuelles qui pourraient contribuer à la prévention d'une attaque par surprise » (10 novembre-18 décembre 1958) s'enlisa dans le détail des questions de procédure et ne parvint même pas à fixer son ordre du jour. Enfin, la conférence du Comité des Dix sur le désarmement, ouverte le 15 mars 1960, s'ajourna le 28 juin suivant sans avoir fait progresser la solution du problème. Il est vrai que les Etats-Unis ne montraient que peu d'enthousiasme à s'engager dans la voie du désarmement global, tandis que l'Union soviétique répugnait à traiter avec l'administration républicaine à la veille des élections présidentielles américaines. Outre ces divergences, l'échec du « sommet » parisien de mai 1960 réduisait à néant les chances de succès de la réunion et en rendaient inutile la prolongation.

Depuis l'accession au pouvoir de l'équipe démocrate du Président Kennedy, une impulsion nouvelle a été donnée à la politique du désarmement. Au cours de l'année 1961, des conversations entre MM. Zorine et MacCloy, d'une part, MM. Zorine et Dean Rusk, d'autre part, aboutirent en automne à un accord sur les principes et sur la procédure des futures négociations. La seizième Assemblée générale des Nations Unies prit acte des arrangements conclus entre les deux Grands dans sa résolution du 20 décembre 1961 : un comité élargi de 18 membres (5 pays de l'Ouest, 5 pays de l'Est et 8 pays n'appartenant à aucun des blocs militaires et ayant pour politique de ne se rallier à aucun d'entre eux) devait entreprendre de toute urgence « des négociations en vue d'aboutir, sur la base de la déclaration commune sur les principes convenus, à un accord en matière de désarmement général et complet sous un contrôle international efficace ». Cet organisme siège à Genève depuis le 14 mars 1962 sans avoir enregistré des progrès substantiels dans le domaine de sa compétence générale. Certes, les Etats-Unis s'appuyaient désormais sur une doctrine du désarmement cohérente et soigneusement élaborée et la discussion des plans américain et soviétique permit d'opérer des rapprochements entre les thèses adverses. Mais les divergences

sur la chronologie des opérations et sur le contrôle étaient trop fondamentales pour qu'il fût vraisemblable d'envisager une issue à court ou à moyen terme. D'ailleurs, comment espérer parvenir à un accord sur une question aussi complexe et controversée que celle du désarmement général alors que les problèmes mineurs de l'arrêt des essais, de la non-dissémination des armes nucléaires et de la prévention des conflits par accident ou par erreur n'avaient pas encore trouvé leur solution. Toutefois, la prudence observée par les deux Grands pendant la crise cubaine de l'automne 1962 et les initiatives américano-soviétiques en vue d'améliorer la coexistence entre les deux blocs constituent des indices encourageants. Ainsi, l'établissement d'une ligne de communication directe entre Moscou et Washington et le traité sur l'arrêt des expériences nucléaires ouvrent une nouvelle période dans les relations entre les grandes puissances et dans l'histoire du désarmement. Certes, il ne faut pas s'illusionner sur la portée d'un accord limité aux explosions non-souterraines et destiné essentiellement à consacrer le duopole nucléaire, ni oublier que l'installation du « télétype rouge » procède moins d'une volonté pacifique que d'un réflexe de crainte, celui de voir s'emballer le mécanisme de l'équilibre de la terreur. Mais que les Grands aient consenti à ces mesures en dépit de tout ce qui les oppose prouve qu'ils sont devenus conscients des responsabilités terrifiantes qui pèsent sur eux et qu'ils sont résolus à tout faire pour éviter au monde la catastrophe thermonucléaire. De ce point de vue, la limitation de la course aux armements nucléaires s'imposait d'urgence et l'arrêt des essais constituait le premier pas obligatoire dans cette direction. Après avoir posé ce jalon sur la voie de la réglementation internationale des armements, le Président Kennedy et M. Krouchtchev semblaient décidés à poursuivre une politique de coexistence pacifique malgré les réserves et les réticences qu'une telle attitude suscitait dans leurs entourages respectifs. Il faut espérer que la disparition du Président Kennedy ne compromettra pas cet effort et que la politique du désarmement sera comprise et de plus en plus appuyée par les peuples convaincus de la vanité du recours à la force pour régler les différents internationaux à l'âge nucléaire.

PREMIÈRE PARTIE

Le désarmement dans le contexte d'un monde bipolaire caractérisé par la suprématie atomique américaine

Au lendemain du second conflit mondial qui consacra le déclin des puissances européennes, la grande alliance contre le fascisme ne tarda pas à se rompre et les deux Grands — Etats-Unis et Union soviétique — se virent acculés à un affrontement direct. Cette bipolarité du champ diplomatique reposait sur une double disparité dans le domaine des armements. Les Etats-Unis détenaient le monopole de l'arme atomique et ils avaient pu procéder, avec la Grande-Bretagne, à une réduction massive de leurs effectifs et armements classiques, sans compromettre leur sécurité (1). En revanche l'Union soviétique gardait le secret le plus absolu sur l'importance de ses forces armées, mais on la soupçonnait de maintenir sur pied de guerre les effectifs dont elle disposait au printemps de 1945 pour compenser le monopole atomique

(1) Les chiffres suivants publiés par *L'Office central d'information britannique* donnent une idée du caractère massif des réductions anglo-saxonnes :

	<u>Grande-Bretagne</u>	<u>Etats-Unis</u>
1945	5.090.000 hommes	11.647.000 hommes
1948	787.000 »	1.345.758 »

Selon M. Carol L. Thomson, le chiffre maximum des effectifs américains pendant la guerre était de 12.124.000 hommes alors que l'armée soviétique aurait compté près de 15.000.000 hommes (« A history of disarmament proposals », *Current history*, janv. 1959).

américain (2). Dans ces conditions, le désarmement n'avait des chances d'aboutir que si le problème des effectifs et des armements classiques et celui des armes atomiques étaient abordés de front ; car aucun des deux Grands ne consentirait à renoncer prioritairement au type d'arme sur lequel reposait sa sécurité. Or, d'emblée se dessina aux Nations Unies une tendance à dissocier le désarmement atomique du désarmement classique. Le délégué des Etats-Unis argua du caractère révolutionnaire de l'arme nouvelle pour demander que son élimination fut poursuivie selon des méthodes originales, en marge du désarmement général. Les représentants de la France, M. de la Tournelle, et de la Grande-Bretagne, sir Alexander Cadogan, se rangèrent à l'avis de M. Cabot Lodge de sorte que l'Assemblée générale créa, le 24 janvier 1946, la commission de l'énergie atomique (Atomic Energy Commission ou A.E.C.) à qui incombait exclusivement la tâche d'assurer l'élimination des armes atomiques et des autres armes de destruction massive.

Le 14 juin 1946, le délégué américain à l'A.E.C., M. Bernard Baruch déposa un projet d'internationalisation de l'industrie atomique, prévoyant le transfert de la propriété des installations industrielles et des matières fissiles à une Agence supranationale, l'« Atomic Development Authority » (A.D.A.) qui recevrait le monopole de la production de l'énergie nucléaire. La destruction du stock de bombes suivrait la mise en place de ce système de contrôle par voie de gestion directe susceptible « d'éloigner à jamais la menace nucléaire et d'ouvrir la compétition pacifique des nations du globe pour la domestication de l'atome ».

A moins de se résigner à une infériorité permanente, l'Union soviétique ne pouvait souscrire au plan Baruch avant d'avoir fabriqué elle-même l'arme atomique. Certes, aucun Etat n'aurait pu posséder de bombes, mais en cas de guerre les Etats-Unis se seraient assurés un avantage décisif : leurs connaissances techniques leur auraient permis de mettre au point des bombes plus rapidement que leurs ennemis. Aux yeux de Moscou, un accord international conclu sur de telles bases visait essentiellement à stabiliser l'avance améri-

(2) Arthur H. COMPTON rapporte dans son livre *Atomic Quest* que le Maréchal Staline ne manifesta aucune émotion particulière lorsqu'il fut mis officiellement au courant de l'aboutissement des travaux américains sur l'atome.

caine (3). Par ailleurs, l'Union soviétique ne pouvait admettre que l'expansion d'une industrie vitale pour sa prospérité fût confiée à une agence dirigée par des puissances potentiellement hostiles. Elle revendiqua donc à titre prioritaire la mise hors la loi des armes de destruction massive, à la fois pour ne pas s'exposer au risque d'une agression par surprise lorsque son dispositif militaire serait découvert et pour gagner du temps car elle savait pertinemment que les puissances occidentales ne pouvaient renoncer à l'arme atomique tant que subsisterait à leur détriment une énorme disparité dans le domaine des armes classiques.

Au sein de la commission des armements de type classique créée par une résolution du Conseil de Sécurité du 13 février 1947, une controverse méthodologique s'instaura entre la délégation soviétique et les délégations occidentales. Celles-ci subordonnaient la réduction des forces armées et des armements à la divulgation et à la vérification de tous les moyens militaires des parties à l'accord ; celle-là considérait le recensement préalable des renseignements d'ordre militaire comme une entreprise d'espionnage et la libre circulation, terrestre et aérienne des fonctionnaires internationaux chargés du contrôle comme une ingérence intolérable dans les affaires intérieures des Etats souverains. Elle n'admettait qu'une réduction proportionnelle d'un tiers des armements classiques après l'interdiction de l'arme atomique, ce qui aurait compromis la sécurité du monde occidental.

Aucun accord n'était possible, les propositions de chaque partie étant manifestement contraires aux intérêts légitimes de l'autre. La divulgation préalable des forces armées, des armements et des ressources économiques aurait accru la vulnérabilité de l'Union soviétique à une éventuelle agression atomique (4). Inversement « la mise hors la loi de l'arme ato-

(3) M. Raymond Aron est moins catégorique en ce qui concerne les effets du plan Baruch. En interdisant aux Etats-Unis de constituer un stock d'armes atomiques, il les aurait contraints, en temps de paix, de développer un armement classique. A la longue, l'Occident pouvait plus difficilement se passer d'armes atomiques que l'Union soviétique.

(4) Des techniciens américains de l'atome, comme les docteurs Oppenheimer et Lapp, niaient le caractère décisif de l'arme atomique. Certes, les effets de l'explosion varient selon qu'elle se produit dans l'air ou au niveau du sol, mais les habitants des cités bombardées pouvaient s'y soustraire en prenant des mesures de défense passive. D'autre part, l'arme atomique était inapte à briser une offensive blindée de grand style. L'insuffisance des stocks (200 à 300 bombes

mique » était inacceptable par les Etats-Unis qui ne compensaient leur infériorité dans le domaine classique que par la détention monopolistique de l'arme nouvelle. Vers la fin de 1949, une déclaration des cinq Grands reconnaissait l'impasse.

« Il est apparent qu'il existe une différence fondamentale, non seulement dans les méthodes, mais aussi dans les buts. Toutes les grandes puissances autres que l'U.R.S.S. mettent la sécurité à la première place et sont prêtes à accepter des innovations dans les concepts traditionnels de la coopération et de la souveraineté internationales. Le gouvernement de l'Union soviétique met au contraire sa souveraineté au-dessus de tout le reste et n'est pas prêt à accepter des mesures qui seraient contraires à celles-ci ».

La révélation par le Président Truman, le 23 septembre 1949, d'une explosion atomique en U.R.S.S. et l'ouverture des hostilités en Corée, le 25 juin 1950, vont modifier la perspective du désarmement. Jusqu'alors les Etats-Unis possédaient avec le monopole atomique le moyen d'interdire à l'Union soviétique le franchissement de la ligne de démarcation des deux blocs en Europe ; mais l'énormité même de l'arme les empêchait d'utiliser celle-ci dans des conflits locaux ou d'enjeu mineur. Ni les victoires de Mao-Tsé-Toung, ni les guérilleros de Markos, ni le « coup de Prague », ni le blocus de Berlin n'étaient justiciables de la bombe de sorte que, paradoxalement, l'Union soviétique a remporté ses plus grands succès (consolidation des régimes soviétiques en Europe orientale, conquête du pouvoir par le parti communiste chinois) pendant la période de monopole atomique américain. La notion d'une proportionnalité entre la dimension des guerres et celle des armes employées excluait l'usage de l'explosif nouveau, sauf en des circonstances exceptionnelles. Provisoirement, l'arme atomique rendait invulnérable la frontière tracée par les diplomates durant la guerre pour diviser l'Allemagne en zones d'occupation. Elle empêchait l'invasion et la grande guerre ; elle empêchait aussi la solution des problèmes locaux (5).

en 1949), le rythme de production (1 par semaine, mais il était possible d'en fabriquer 1.000 en l'espace de deux ans en accélérant le processus) et le coût élevé de la bombe (1 million de dollars) limitaient les possibilités d'une stratégie atomique. Le recours à la bombe ne se justifiait que pour la destruction d'objectifs majeurs.

(5) On trouvera dans *Perspectives*, n° 40, 12 nov. 1949, « La Stratégie américaine et la Défense de l'Europe », un exposé cursif de la situation stratégique

L'agression nord-coréenne, le 25 juin 1950, en apportait une nouvelle illustration. Entre la grande guerre que l'on livrerait avec des bombes atomiques et la guerre froide qui interdisait l'emploi des armées régulières, s'interposait une « guerre chaude locale ». La volonté des belligérants de ne pas élargir les dimensions du conflit se manifesta au cours des hostilités par une quadruple limitation : celle du nombre des belligérants, du théâtre des opérations, des armes employées et des objectifs visés.

La contagion de la panique provoquée par les batailles de Corée précipita le réarmement européen qui fut décidé dès le mois de septembre 1950 par le Conseil de l'O.T.A.N. L'éventualité d'une guerre non atomique à l'âge atomique et l'ameusement progressif du retard soviétique dans la course aux armes nucléaires incitèrent les puissances occidentales à renforcer leur dispositif classique et à accroître le nombre des divisions stationnées sur le continent européen. Ce nombre, fixé initialement à 100, aurait permis à l'armée atlantique d'arrêter, sans recours à l'arme nucléaire, une attaque des divisions du bloc soviétique. Mais il apparut bientôt que la réalisation des programmes destinées à accroître les forces et la production d'armements dans cette proportion se trouvait ralentie par des difficultés financières. Un comité temporaire du Conseil (T.C.C.), composé de MM. Averell Harriman, Jean Monnet et sir Eric Plowden, fut chargé de concilier les exigences de la sécurité extérieure et les possibilités réelles, politiques et économiques des pays membres. Le 18 décembre 1951, il communiqua aux gouvernements des Etats membres qui l'adoptèrent, le 20 février 1952, à la conférence atlantique de Lisbonne, un rapport qui restreignait les objectifs militaires initiaux : 50 divisions, 4.000 avions et d'importantes forces navales pour la fin de 1952. L'alliance atlantique serait ainsi en mesure d'arrêter une attaque des divisions soviétiques stationnées en dehors des frontières de l'Union et obligerait l'ennemi à révéler à l'avance ses préparatifs. L'objectif finalement atteint se situa bien au-dessous de ce chiffre, de sorte que les planificateurs du S.H.A.P.E. (6), auxquels était confiée

mondiale avant l'explosion de la bombe soviétique et des incidences de la perte du monopole américain sur les données du problème de la défense du « vieux continent ».

(6) « Supreme Headquarters Allied Powers in Europe » (Quartier général suprême des forces alliées en Europe).

la tâche de repousser une éventuelle attaque de l'armée soviétique, ne virent d'autre solution que d'équiper, au moyen d'armes atomiques tactiques, les forces intégrées de l'O.T.A.N. (7). La miniaturisation de l'arme atomique permettrait — pensait-on — une graduation des représailles et les armes atomiques tactiques serviraient à repousser les agressions commises avec des moyens classiques sans que pour autant les deux parties en viennent à jouer leur va-tout dans une guerre thermonucléaire. Mais la gradation continue de la puissance des armes atomiques effaçait la distinction entre le tactique et le stratégique, de sorte que la guerre nucléaire « limitée » ne constituait qu'une réponse hasardeuse au dilemme, suicide ou capitulation. De l'aveu même de certains commandants des secteurs O.T.A.N., le glissement à la guerre totale était inéluctable en cas d'agression soviétique et les divisions classiques n'avaient d'autre fonction que celle d'un « avertisseur d'incendie ». Il suffisait qu'elles soient assez nombreuses et assez bien équipées pour interdire la surprise et déclencher une bataille dont la grandeur justifiait le recours aux moyens ultimes. Leur rôle était de créer le *casus belli atomici* et de prévenir l'agression en éveillant la crainte d'une horreur totale. Après l'échec du réarmement classique, on revenait à la stratégie du « deterrent » atomique dont les composantes se trouvaient toutefois modifiées par l'instauration progressive de la parité nucléaire.

L'effort de réarmement consécutif à l'ouverture des hostilités en Corée se traduisit par une mise en sommeil des organismes de désarmement de l'O.N.U. Les pourparlers ne reprirent que le 11 janvier 1952 au sein d'une commission du désarmement de douze membres (ceux du Conseil de Sécurité et le Canada) que l'Assemblée générale avait investie, le même jour, de la mission de poursuivre simultanément la réglementation de l'énergie atomique et la réduction équilibrée des armements et des forces armées. Aucun progrès n'y

(7) Au temps de la guerre de Corée, on opposait la guerre locale, livrée avec des armes classiques, à la guerre générale livrée avec des armes atomiques. Désormais on envisageait des guerres locales livrées avec des armes atomiques tactiques. On trouvera un exposé de la conception d'une guerre nucléaire limitée dans l'ouvrage de Henry KISSINGER, *Nuclear Weapons and Foreign Policy* et celui de Robert OSGOOD, *Limited War*. Le lieutenant-colonel F.O. MIKSCHÉ, dans son livre *La faillite de la stratégie atomique*, a vigoureusement contesté la possibilité de limiter un conflit nucléaire.

fut réalisé, les thèses en présence étant résolument antithétiques et les parties en présence rebelles à la moindre concession. Les Occidentaux mettaient l'accent sur le contrôle et suggéraient la chronologie suivante des opérations de désarmement :

- divulgation contrôlée de tous renseignements d'ordre militaire ;
- réductions dans le domaine classique ;
- élimination des armes de destruction massive.

Les Soviétiques préconisaient l'ordre de succession inverse, subordonnant le désarmement classique à l'interdiction de l'arme atomique et ne consentaient à divulguer l'ensemble de leur dispositif militaire qu'au terme du processus global. Pourtant les puissances occidentales firent, le 28 mai 1952, des suggestions précises concernant la réduction des forces armées des principales puissances à des niveaux déterminés en fonction d'un équilibre des forces occidentales et soviéto-chinoises : 1 à 1.500.000 hommes pour les Etats-Unis, l'U.R.S.S. et la Chine (8) : 650 à 750.000 hommes pour la France et la Grande-Bretagne. Le 24 juin 1952, M. Jules Moch suggéra une solution de compromis entre les thèses américaine et soviétique, formule qui fut à l'origine du plan franco-britannique de désarmement graduel et équilibré déposé le 11 juin 1954 devant le sous-comité du désarmement à Londres.

Entre-temps l'atmosphère internationale se détendait : la mort de Staline, le 3 mars 1953, préluait à un « dégel » de la diplomatie soviétique, tandis qu'était mis un terme aux hostilités en Corée, par la signature de la convention d'armistice de Pan Mun Jom, le 27 juillet 1953 et en Indochine par la signature des accords de Genève, le 20 juillet 1954. Sur le plan de la technologie des armements, les Etats-Unis qui avaient fait exploser, le 1^{er} novembre 1952, une bombe fission-fusion-fission, vulgairement appelée bombe H, pour compenser la perte de leur monopole atomique, ne conservèrent pas longtemps leur avance dans le domaine des armes thermonucléaires : en août 1953, l'Union soviétique expérimentait à son tour avec succès la bombe H. La réduction progressive de

(8) Il ne pouvait s'agir que de la Chine populaire qui, n'étant pas membre de l'O.N.U., ne prenait pas part au débat sur le désarmement. Il paraissait malaisé de lui imposer unilatéralement les décisions d'une instance dont elle était exclue.

l'inégalité et la détente des rapports Est-Ouest expliquent les concessions faites de part et d'autre au sous-comité du désarmement, à Londres, du 13 mai au 22 juin 1954. Les Etats-Unis renoncèrent au plan Baruch qui avait inspiré leur politique de réglementation de l'énergie atomique, tandis que l'Union soviétique acceptait, le 30 septembre 1954, de considérer le plan franco-britannique du 11 juin 1954 comme base de discussion (9). L'instauration progressive de l'égalité nucléaire avait supprimé un des obstacles au désarmement ; le progrès de l'armement atomique devait en créer d'autres plus difficiles encore à surmonter.

Compte tenu des incidences de la technologie des armements sur la procédure des pourparlers de désarmements, il est commode d'envisager deux phases au cours de la période de suprématie atomique américaine :

1° la phase correspondant au monopole atomique américain, caractérisée par la discussion séparée du désarmement atomique et du désarmement classique au sein de deux organismes autonomes : la commission de l'énergie atomique et la commission des armements de type classique (1945-1950) ;

2° la phase correspondant à l'égalisation progressive des potentiels nucléaires des deux Grands, caractérisée par la fusion des deux commissions préexistantes en une commission unique au sein de laquelle s'ébauche un plan de désarmement graduel et équilibré (1950-1954).

(9) L'acceptation par l'Union soviétique du plan franco-britannique comme base de discussion fut l'événement capital des neuf premières années de pourparlers sur le désarmement. M. GUERIN DE BEAUMONT, qui conduisait la délégation française à la IX^e Assemblée générale de l'O.N.U. en a exposé la signification dans *Le Monde diplomatique* de décembre 1954, sous le titre « Les progrès accomplis par les Nations Unies ».

CHAPITRE PREMIER

LE DÉSARMEMENT DANS LE CONTEXTE DU MONOPOLE ATOMIQUE AMÉRICAIN

Section I

La réglementation de l'énergie atomique

Avant même le 6 août 1945, date de l'explosion de Hiroshima qui apprit au monde l'existence de la bombe atomique, le problème de son contrôle avait préoccupé les scientifiques qui participaient à la préparation de cette arme. En mars 1945, le physicien Léo Szilard adressait au Président Roosevelt un mémoire aux accents prophétiques. Ce document constituait une mise en garde contre les conséquences d'un bombardement atomique du Japon : une telle initiative donnerait le départ d'une course aux armements dont le terme serait la vulnérabilité du territoire américain aux bombes atomiques soviétiques, sinon le déclenchement d'un conflit aux dimensions apocalyptiques. Pour conjurer ce péril, les Etats-Unis devaient négocier avec l'U.R.S.S. et la Grande-Bretagne un système de contrôle de l'énergie atomique qui excluerait la production de matières fissibles à des fins militaires. Le président Roosevelt mourut avant d'avoir pu prendre connaissance de ce texte.

Les thèmes développés par M. Szilard furent repris et orchestrés dans un rapport de caractère plus officiel, publié peu après, en juin 1945. Un comité, présidé par M. James Franck et composé de physiciens, de chimistes et de biologistes, avait rédigé ce document pour l'édification du secrétaire d'Etat à la Guerre qui ne le prit pas en considération. C'est qu'à la même époque, un autre comité, présidé par le secrétaire d'Etat, Henry Stimson, recommandait d'utiliser la bombe

le plus tôt possible afin de hâter la fin de la guerre et de sauver des vies humaines (1). Ce fut le prétexte du lancement sur Hiroshima, le 6 juin 1945 et sur Nagasaki, trois jours après, des deux bombes que les Américains possédaient alors (2).

Le premier texte officiel qui exprime le désir d'aboutir à un accord international en vue d'éliminer le danger atomique fut le communiqué final (15 novembre 1945) de la conférence qui réunit à Washington le Président des Etats-Unis et les Premiers ministres de Grande-Bretagne et du Canada. Les trois Etats signataires suggéraient la création d'une commission des Nations Unies chargée de promouvoir l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et d'exclure son emploi à des fins militaires. Au cours des entretiens Molotov-Bevin-Byrnes, à Moscou (du 16 au 26 décembre 1945), les dirigeants soviétiques approuvèrent le principe de la création d'une telle commission à condition qu'elle dépendît du Conseil de Sécurité auquel elle rendrait compte de ses travaux. Le problème du veto était donc posé avant même l'installation de la commission. En exigeant qu'elle soit subordonnée au Conseil de Sécurité, l'Union soviétique se réservait la possibilité d'éluder l'application de décisions prises par une majorité de nations atomiquement fortes et soupçonnées de nourrir des desseins hostiles à son égard. Le 24 janvier 1946, l'Assemblée des Nations Unies décidait à l'unanimité la création d'une commission chargée d'étudier les problèmes soulevés par la découverte de l'énergie atomique (3). Elle se composait d'un représentant de chacun des onze Etats membres du Conseil de Sécurité et d'un représentant du Canada (quand il ne siégeait pas au Conseil) à cause de sa participation à l'invention atomique.

Placée sous l'autorité du Conseil de Sécurité, la Commission de l'énergie atomique (Atomic Energy Commission ou A.E.C.)

(1) Winston Churchill estimait les pertes à prévoir pour l'invasion du Japon à 1 million pour les alliés et à 2 millions pour les Japonais. Les deux bombes atomiques larguées sur Hiroshima et sur Nagasaki ont fait environ 100.000 morts et 120.000 blessés (v. P. REINE, *Le problème atomique*).

(2) P.M.S. BLACKETT, dans son livre *Les conséquences militaires et politiques de l'énergie atomique* (1949), soutient que le lancement des bombes atomiques ne se justifiait par aucune nécessité militaire immédiate et qu'il s'agissait d'une manœuvre visant à exclure l'Union soviétique du règlement de la question japonaise. Cette thèse est réfutée par Raymond ARON (cf. *Les Guerres en chaîne*, p. 193).

(3) Cette création est conforme à l'article 22 de la Charte qui dispose : « L'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions ».

devait lui soumettre ses rapports et ses recommandations ayant trait à :

1° l'échange international des renseignements scientifiques fondamentaux à des fins pacifiques ;

2° le contrôle de l'énergie atomique ;

3° l'élimination des armes atomiques et de destruction massive ;

4° la sauvegarde contre les risques de violation du contrôle et des engagements pris.

Dès les premières séances de la Commission de l'énergie atomique (4), en juin 1946, les délégations des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. déposèrent des plans destinés à servir de bases de travail. Tous deux visaient à la réglementation internationale de l'énergie atomique mais procédaient de conceptions radicalement différentes ; l'opposition de principe entre ces deux projets a marqué la physionomie des discussions qui se sont déroulées, du 14 juin 1946 au 19 janvier 1950, à la fois à la Commission de l'énergie atomique et au Conseil de Sécurité, dans le but d'élaborer un mécanisme positif de sécurité atomique.

Le 16 juin 1946, M. Baruch présenta comme base de discussion un projet qui s'inspirait du rapport Acheson-Lilienthal (5). L'idée centrale de ce rapport était que l'inspection des installations atomiques nationales ne garantissait pas la non production de bombes et qu'il fallait confier à un organisme international le soin de gérer les activités dangereuses de l'industrie atomique. Partant de ces prémisses, le plan Baruch postulait la création d'une Autorité internationale, l'« Atomic development authority » (A.D.A.), ayant le monopole du contrôle et de l'utilisation de l'énergie atomique.

(4) La Commission de l'énergie atomique des Nations Unies se réunit pour la première fois le 14 juin 1946. Les délégations américaine et soviétique y étaient présidées respectivement par MM. Bernard Baruch et Andrei Gromyko.

(5) Le plan Baruch reprenait les conclusions du rapport rédigé par un groupe d'experts américains ainsi composé : M. David Lilienthal, président de la T.V.A. ; M. Chester Bernard, président de la New Jersey Bell Telephone Company ; Dr J. Robert Oppenheimer, du California Institute of technology et de l'Université de Californie ; Dr Charles Allen Thomas, vice-président et directeur technique de la Mosanto Chemical Company et M. Harry A. Wimre, vice-président de la General Electric Company. Ce rapport fut transmis au secrétaire d'Etat, Byrnes, par un Comité présidé par le sous-secrétaire d'Etat Dean Acheson. Le Département d'Etat le publia le 16 mars 1946. Document A.E.C./P.V. 1.

Pour mener à bien sa tâche qui consistait à empêcher la fabrication d'armes sans entraver le développement des usages bienfaisants de l'énergie atomique, l'A.D.A. aurait exercé les droits de propriété, de gestion, de contrôle, de supervision sur les mines d'uranium et les installations industrielles. Le plan Baruch prévoyait enfin un mécanisme de coercition qui ne pouvait être paralysé par l'opposition d'un seul Etat. Les violations d'ordre atomique, tels l'obstruction volontaire contre les activités de l'A.D.A., la saisie d'une installation lui appartenant ou autorisée par elle, la possession clandestine de matériaux atomiques, la fabrication clandestine d'armes atomiques et, enfin, l'emploi effectif de ces armes, auraient été réprimées sans que l'Etat coupable ait eu la possibilité de se soustraire aux sanctions en usant du privilège du veto.

Quelle chance y avait-il que l'Union soviétique souscrivît à un tel projet ? La première étape de cette expérience internationale aurait été le recensement des gisements d'uranium. Ce recensement aurait permis au monde extérieur de percer le mystère dont les autorités soviétiques entourent la répartition de leur industrie. Or, un pays comme l'Union soviétique, où le préjugé d'hostilité à l'égard de toute intrusion étrangère atteint une forme malade, ne pouvait pas ne pas craindre de voir l'A.D.A. se transformer en organisme d'espionnage au bénéfice des puissances occidentales.

Ce premier obstacle franchi, l'Agence Internationale aurait été seule responsable de la science et de l'industrie atomiques. Elle aurait réparti les installations considérées comme dangereuses selon les quotas établis en vue de maintenir une sorte d'équilibre stratégique. Elle aurait accordé des licences pour les installations non dangereuses, usant de matières fissiles dénaturées, selon les besoins économiques des divers pays. Les chefs d'un Etat chargé d'un message révolutionnaire ne pouvaient accepter que le développement d'une industrie, peut-être décisive, fût soumis à l'autorité d'une Agence Internationale dirigée par des puissances potentiellement ennemies. Le plan Baruch portait atteinte à deux principes cardinaux du régime soviétique : le secret industriel et la souveraineté absolue. Une fois reconnue cette contradiction inévitable entre la nature essentielle de l'Etat soviétique et celle d'une Agence Internationale de l'énergie atomique, la querelle du veto ne revêtait plus qu'un aspect théorique. Sur le plan de la logique, on ne pouvait admettre qu'un Etat qui avait commis une

infraction à la réglementation atomique pût se soustraire aux sanctions en excipant du veto. Mais politiquement, la sanction contre une des deux grandes puissances aurait fatalement signifié la guerre. De sorte que la renonciation américaine à ses exigences en fait de veto aurait à peine modifié le déroulement éventuel d'une crise.

Enfin, si l'Union soviétique avait accepté le plan Baruch avant d'avoir mis au point elle-même la fabrication des bombes atomiques, elle aurait perpétué son infériorité. Certes, aucun Etat n'aurait pu posséder de bombes atomiques, mais certains auraient conservé en réserve les connaissances techniques, cependant que les autres auraient continué à en être privés. Dès lors, en cas de guerre et par suite de la rupture de l'Agence Internationale, certains pays auraient été capables de mener à bien, plus vite que d'autres, la fabrication de bombes. D'ailleurs, l'absence de garantie que la mise en place du système de contrôle serait suivie de la destruction du stock de bombes américain ne pouvait qu'accroître la suspicion des dirigeants soviétiques. C'est pourquoi, ils résolurent de faire traîner les négociations, cependant qu'ils consacraient toutes leurs forces à la découverte de l'arme nouvelle. Les propositions déposées le 19 juin 1946 par M. Andrei Gromyko (6) visaient essentiellement à jouer un rôle de diversion.

L'idée centrale du plan soviétique était l'élimination des armes atomiques, car la sécurité collective impliquait que l'énergie atomique fût affectée exclusivement à des usages pacifiques. Aussi, M. Gromyko proposait-il de conclure une convention internationale portant interdiction de la production et de l'emploi de l'arme atomique. Trois mois après son entrée en vigueur, tous les stocks d'armes atomiques en produits finis et semi-finis devaient être détruits. Toute infraction était qualifiée de « crime contre l'humanité » et les hautes parties contractantes étaient tenues d'édicter, dans un délai de six mois, des peines très sévères contre les violateurs éventuels.

Les Américains ne pouvaient évidemment souscrire à ce projet dont la mise en œuvre aboutissait à les dessaisir de l'arme qui constituait la clé de voûte de leur système de sécurité. D'entrée de jeu, les thèses respectives des deux parties se révélaient foncièrement antithétiques. Le plan américain mettait l'accent sur le contrôle de l'énergie atomique, tandis que le

(6) A.E.C./7 et A.E.C./7/Con.1.

plan soviétique soulignait la nécessité de l'interdiction et de la destruction préalable des armes atomiques. L'U.R.S.S. répugnait à accueillir sur son territoire des inspecteurs internationaux, qualifiés de super-espions, tandis que les Etats-Unis n'étaient pas disposés à renoncer à l'avantage stratégique que leur conférait la détention monopolistique de l'arme nouvelle.

Lors du débat qui suivit le dépôt de ces textes, une controverse s'instaura entre les délégations américaine et soviétique sur la conformité du plan Baruch aux recommandations de l'Assemblée générale. M. Gromyko objectait son incompatibilité avec la résolution 1 (I) du 24 janvier 1946 qui prévoyait le contrôle international de l'énergie atomique et non la création sous les auspices des Etats-Unis d'une sorte de « trust international de l'énergie atomique dominé par les monopoles industriels et financiers américains ». Les « desseins impérialistes » des promoteurs du plan Baruch se devinaient aux insuffisances du contrôle, limité aux sources de matières premières, à l'exclusion des entreprises de transformation. L'Union soviétique, quant à elle, ne refusait pas le contrôle du désarmement à condition qu'il s'appuyât sur des décisions de l'O.N.U., que sa mise en vigueur fut subordonnée à l'exécution de la convention sur l'interdiction des armes atomiques et que ses modalités fussent conformes aux principes des Nations Unies et en particulier au principe de la souveraineté et de l'indépendance des Etats. L'argumentation soviétique s'appuyait sur la philosophie de la Charte qui se résume dans le caractère interétatique de l'organisation avec primauté et entente des grandes puissances. Or, l'A.D.A. aurait joui des pouvoirs d'un organe supranational tout en conservant une structure interétatique. De sorte que « l'Etat sur lequel pèserait le contrôle très rigoureux de l'énergie atomique aurait le sentiment de dépendre non pas de la collectivité mondiale mais d'une majorité d'autres Etats qui, en entrant dans l'organisme atomique, n'auront pas renoncé à leurs ambitions nationales et qui pourront peut-être chercher à utiliser cet organisme au bénéfice de ces ambitions » (7). Cette contradiction interne de la conception américaine ne pouvait être résolue que par un bouleversement radical des cadres traditionnels de la vie internationale.

(7) Charles CHAUMONT, *La sécurité des Etats et la sécurité du monde*, Paris, L.G.D.J., 1948, p. 42.

Le plan Baruch obtint l'appui de l'Australie, du Brésil, du Canada, de la Chine, de l'Égypte, de la Grande-Bretagne, de la France et du Mexique ; les Pays-Bas ne prirent pas parti ; la Pologne fut seule à se ranger à l'avis soviétique. Le 25 juin 1946, les deux propositions furent transmises pour étude à un comité de travail, lui-même subdivisé en quatre sous-comités.

En présence de ces divergences, la Commission de l'énergie atomique s'attacha à dégager les données scientifiques du problème indépendamment de la question de principe essentielle, celle de la nature du contrôle de l'énergie atomique, de son caractère national ou international. Cette approche, purement technique, donna lieu à la rédaction de deux rapports spéciaux ; l'un dit « rapport scientifique » et l'autre dit « rapport sur les mesures de sûreté ». Le « rapport scientifique » soulignait les difficultés du contrôle de l'énergie atomique, mais il en affirmait la possibilité technique. Il fut adopté à l'unanimité, bien que le délégué soviétique ait formulé une réserve sur le caractère hypothétique et conditionnel de ses conclusions en raison des informations limitées dont la commission avait pu bénéficier. Cette réserve devait ultérieurement permettre à M. Gromyko (déclaration du 5 avril 1948) de se considérer comme non lié par le vote du représentant soviétique. Le « rapport sur les mesures de sûreté », terminé le 13 décembre 1946, concernait les sûretés requises à chaque degré de la production et de l'utilisation atomique conformément aux conclusions du rapport scientifique. Il ressortait de cette étude qu'un organisme international unique devait avoir la responsabilité du système de sécurité et de contrôle dont l'efficacité était subordonnée à la densité et à la fréquence des inspections terrestres et aériennes. Ces deux rapports servirent de base au rapport général qui devait être présenté au Conseil de Sécurité le 31 décembre 1949 (8). Mais il était nécessaire de tenir compte des travaux accomplis entre-temps par l'Assemblée générale des Nations Unies qui aboutirent à la résolution, votée à l'unanimité, du 14 décembre 1946 (9).

Cette résolution prie notamment la Commission de l'énergie atomique de s'acquitter sans retard du mandat qui lui a été

(8) A.E.C./18.

(9) Résolution 41 (I) : « Principes régissant la réglementation et la réduction générales des armements », in *Résolutions adoptées par l'Assemblée générale pendant la seconde partie de sa première session du 23 octobre au 15 décembre 1946*, p. 65.

confié et presse le Conseil de Sécurité d'examiner en priorité les rapports de la Commission et d'élaborer des projets de convention pour la création d'un système international de contrôle et d'inspection, comprenant la prohibition des armes atomiques et le contrôle de l'énergie atomique. Le rapport général fut donc rédigé en conformité avec la résolution de l'Assemblée générale du 14 décembre 1946 et approuvé par la Commission de l'énergie atomique, le 30 décembre, l'U.R.S.S. et la Pologne s'étant abstenues. Ce texte reprend les conclusions des deux rapports techniques et fait siens les principes fondamentaux de la conception américaine, notamment l'abandon du veto au sein du Conseil de Sécurité pour la répression des violations atomiques.

Le Conseil de Sécurité se saisit du premier rapport de la Commission de l'énergie atomique, le 13 février 1947, mais ne parvint pas à résorber le désaccord existant. Le 10 mars, il prit une résolution (10) l'invitant à lui soumettre un second rapport avant la prochaine session de l'Assemblée générale sur « les pouvoirs précis, les caractères et les fonctions de l'organisme international chargé du contrôle de l'énergie atomique ». La Commission de l'énergie atomique (11) travailla sur la base de ce nouveau mandat et présenta, le 11 septembre 1947, son deuxième rapport (12) qui exprimait les thèses de la majorité. Entre-temps, le 11 juin 1947, M. Gromyko avait déposé un projet (13) de création d'une « Commission internationale de contrôle », ayant essentiellement une tâche d'inspection et soumise au Conseil de Sécurité, notamment en ce qui concerne les sanctions des violations éventuelles. Quoique plus précis que le plan du 19 juin 1946, ce projet ne tenait pas compte des données techniques du contrôle de l'énergie atomique exposées dans le premier rapport de la C.E.A. au Conseil de Sécurité. Après un examen rapide, la Commission considéra qu'il ne « constituait pas une base adéquate pour permettre d'élaborer des propositions concrètes en vue d'instituer un système efficace de contrôle international de l'énergie atomique ». Au cours du débat, le représentant britannique,

(10) S/296.

(11) Elle avait repris ses travaux le 19 mars 1947.

(12) A.E.C./26. Le second rapport de la Commission de l'énergie atomique au Conseil de Sécurité fut approuvé par 9 voix contre 1 (U.R.S.S.) et 1 abstention (Pologne).

(13) A.E.C./24.

sir Alexander Cadogan, avait demandé au délégué soviétique de préciser certains points. Des éclaircissements fournis par le représentant soviétique le 5 septembre il résultait que l'interdiction et la destruction des armes atomiques devait précéder la mise en place du contrôle et que les pouvoirs d'investigation de la Commission internationale de contrôle s'étendaient seulement aux établissements déclarés par les Etats. Il était à nouveau demandé aux Etats-Unis de détruire leur stock de bombes sans garantie sérieuse de réciprocité puisque le système soviétique permettait à des signataires de mauvaise foi de soustraire à la vigilance des inspecteurs internationaux la mise au point d'armes atomiques.

Cependant, le 18 décembre 1947, à l'issue de la deuxième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Commission de l'énergie atomique décida de reprendre l'examen parallèle du plan de la majorité et du plan soviétique. Le 5 avril 1948, le plan soviétique du 11 juin 1947 fut repoussé en comité de travail tandis qu'était adopté par neuf voix contre deux (République socialiste soviétique d'Ukraine et U.R.S.S.) un rapport conjoint du Canada, de la Chine, de la France et de la Grande-Bretagne qui concluait à la suspension des pourparlers aussi longtemps que l'on n'aurait pas trouvé une base d'accord pour le contrôle international de l'énergie atomique. Le comité 2., à qui incombait la mission de définir la structure de l'organisme de contrôle, s'ajourna *sine die* le 30 mars 1948, après trois séances de travail, la majorité étant d'avis que la définition de la structure de l'organisation de contrôle était subordonnée à celle de ses fonctions et de ses pouvoirs. Aussi, la Commission de l'énergie atomique demanda-t-elle au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée générale, dans son troisième rapport (14), de mettre un terme à ses activités, car l'accord sur le contrôle de l'énergie atomique dépendait de la « coopération dans de plus vastes domaines de la politique » (15).

(14) Il fut adopté le 17 mai 1948 par 9 voix contre 2 (U.R.S.S. et Pologne). Le Conseil de Sécurité l'a examiné du 11 au 22 juin, date à laquelle il le transmit purement et simplement à l'Assemblée générale des Nations Unies.

(15) Les pourparlers sur le contrôle de l'énergie atomique allaient de pair avec les explosions expérimentales à des fins militaires. Les 1^{er} et 24 juillet 1946, les Américains expérimentaient à Bikini les effets de la bombe au plutonium sur les bâtiments de la marine (opération Cross Roads). — Cf. Général CHASSIN, « Les Expériences de Bikini », *R.D.N.*, août 1946. En mai 1948, trois essais eurent lieu à Eniwetok (Opération Sandstone) : l'un des engins expérimentés était six fois plus puissant (120 KT) que la bombe larguée sur Nagasaki.

L'Assemblée générale n'accéda pas à ce vœu et adopta, le 4 novembre 1948, par quarante voix contre six et quatre abstentions, la résolution 191 (III) demandant à la Commission de l'énergie atomique de poursuivre ses travaux et aux six nations qui avaient présidé à la création de cette commission de se consulter pour chercher une base d'accord. La prorogation de l'activité de la Commission de l'énergie atomique fut sans doute inspirée par la nouvelle attitude de l'Union soviétique qui consentait désormais à la mise en œuvre simultanée de l'interdiction de l'arme atomique et de son contrôle. Aucun commentaire ne souligna ce revirement que les Américains ne prirent pas au sérieux, affectant de considérer qu'au point où on en était arrivé toute discussion nouvelle ne servirait à rien. De fait, ni la Commission de l'énergie atomique qui se réunit du 18 février au 29 juillet 1949, ni la conférence des six nations qui prit la relève, du 9 au 13 septembre, ne parvinrent à un accord et les rapports présentés à l'Assemblée générale en septembre 1949 furent à peu près exclusivement consacrés à rejeter sur le camp adverse la responsabilité de l'échec.

La quatrième session de l'Assemblée générale coïncida avec une période de tension internationale et le 23 septembre 1949, le Président Truman annonça qu'une explosion atomique s'était produite en Union soviétique. La perte du monopole atomique par les Etats-Unis et la réduction progressive de la dissymétrie du rapport des forces entre les deux protagonistes de la guerre froide créaient à plus ou moins longue échéance une situation favorable à la conclusion d'un accord, deux interlocuteurs de même force étant plus enclins à conclure un compromis que lorsque l'un d'eux croit être en mesure d'imposer sa loi à l'autre. En attendant, le débat était dans l'impasse et le 19 janvier 1950, la délégation soviétique en se retirant de la Commission de l'énergie atomique, mettait un terme à ses activités (16). Deux jours avant, elle avait quitté la Commission des armements de type classique qui n'avait pas obtenu des résultats meilleurs.

(16) L'Union soviétique protestait ainsi contre le refus occidental d'admettre la Chine communiste à l'O.N.U.

Section II

La réglementation et la réduction générales des forces armées et des armements

L'établissement d'un système de réglementation des armements fut la préoccupation essentielle des Nations Unies au cours de la première session de l'Assemblée générale qui s'ouvrit le 23 octobre 1946 à New York. Dès le 31 octobre, le bureau de l'Assemblée inscrivit à son ordre du jour une proposition soviétique déposée le 29 octobre qui prévoyait une réduction générale des armements avec mise hors la loi de l'arme atomique. Au terme d'un long débat, l'Assemblée générale adoptait à l'unanimité, le 14 décembre 1946, une résolution qui posait les principes d'un désarmement futur.

Conformément aux dispositions de l'article 11 de la Charte, le Conseil de Sécurité était invité à mettre rapidement à l'étude l'élaboration des mesures pratiques qui sont indispensables pour réaliser la réglementation et la réduction générales des armements et des forces armées et de prévoir, au moyen d'inspections ou d'autres procédés, des garanties pratiques et efficaces protégeant les Etats respectueux de leurs obligations contre les risques de violations et de subterfuges.

Il était prié de hâter le processus de constitution à la fois des forces armées internationales visées à l'article 43 de la Charte et d'un système international de contrôle de l'énergie atomique.

Pour faciliter le règlement du problème, les Etats membres des Nations Unies retireraient celles de leurs forces armées stationnées sur les territoires d'autres Etats avant de procéder à un « réduction générale, progressive et équilibrée » de leurs forces armées nationales.

Enfin, le Conseil de Sécurité déterminerait la nature des informations à produire par les Etats membres pour donner effet à ladite résolution.

Le Conseil de Sécurité se trouva saisi au début de l'année 1947 de deux textes : la résolution de l'Assemblée générale du 14 décembre 1946 sur la réglementation et la réduction générale des armements et des forces armées et le rapport de la Commission de l'énergie atomique en date du 31 décembre et qui faisait siennes dans l'ensemble les suggestions du plan

Baruch. Une controverse s'institua immédiatement entre les délégations américaine et soviétique sur la manière d'aborder le problème du désarmement. Celle-là était d'avis que la question atomique fût dissociée de la question du désarmement général tandis que celle-ci insistait pour que ces deux questions fussent liées. Ces prises de position étaient commandées par l'équilibre mondial des forces. Alors que les Etats-Unis fondaient leur sécurité sur le monopole de l'arme atomique et avaient procédé dans l'immédiat après-guerre à une réduction massive de leurs effectifs, l'Union soviétique s'efforçait de compenser son retard atomique par le maintien sur pied de guerre des forces armées dont elles disposait au printemps de 1945 (17). C'est pourquoi le gouvernement américain préconisait le contrôle de l'énergie atomique préalablement à la destruction de son stock de bombes, tandis que le gouvernement soviétique exigeait l'élimination prioritaire d'une arme dont la capacité destructive conférait à son détenteur un avantage décisif sur les champs de bataille. Ce fut le point de vue américain qui l'emporta : le 13 février 1947, le Conseil de Sécurité créa une commission, dite des armements de type classique (Commission for conventional armaments ou C.C.A.), composée des onze membres du Conseil de Sécurité. Lui incombait exclusivement la tâche de promouvoir la réduction des armements conventionnels et des effectifs des forces armées : l'élimination des armes de destruction massive ressortissait à la Commission de l'énergie atomique qui avait commencé ses travaux le 14 juin 1946 (18).

La commission des armements de type classique devait soumettre au Conseil de Sécurité un programme de travail concernant :

1° la réglementation et la réduction générale des armements et des forces armées ;

(17) « Au moment de la capitulation allemande, les Occidentaux avaient 5 millions d'hommes en Europe (Etats-Unis : 3.100.000 ; Grande-Bretagne : 1.321.000 ; Canada : 299.000) ; un an après il n'y en avait plus que 880.000 (Etats-Unis : 391.000 ; Grande-Bretagne : 488.000) ». Claude DELMAS, *L'O.T.A.N.* (Que sais-je ?), p. 17.

(18) La résolution du Conseil de Sécurité (S/268/Rev. 1) disposait : « Les questions qui sont de la compétence de la Commission de l'énergie atomique, aux termes des résolutions de l'Assemblée générale du 24 janvier et du 14 décembre 1946, sont exclues du domaine de la commission établie par la présente ».

2° des mesures pratiques et efficaces de garantie en liaison avec la réglementation et la réduction générales des armements.

La commission se réunit le 24 mars 1947 à Lake Success et consacra ses cinq premières séances à l'examen des principes généraux et à l'organisation de ses travaux. Une sous-commission, composée de représentants des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité fut chargée d'élaborer un projet de plan de travail. Deux plans furent déposés, le 21 mai, respectivement par les délégations américaine et soviétique. L'accord n'ayant pu se faire sur un texte de compromis, la commission des armements classiques retint, le 18 juin, le plan américain, après avoir écarté les amendements proposés par la France et par la Pologne.

Le rôle de la C.A.C. se trouvait ainsi défini. Elle devait :

— étudier les questions relatives aux armements et aux forces armées relevant de sa compétence et déterminer les principes généraux relatifs à leur réglementation et à leur réduction ;

— examiner les mesures de sûreté concrètes et efficaces à prendre au moyen d'un système international de contrôle exercé par des organes spéciaux (et par d'autres moyens), destinées à protéger les Etats respectueux de leurs obligations contre les risques de violation ouverte ou détournée ;

— élaborer des propositions concrètes en vue de la réglementation et de la réduction des armements et des forces armées ;

— présenter au Conseil de Sécurité un ou plusieurs rapports et si possible un projet de convention.

Ce plan de travail reçut l'approbation du Conseil de Sécurité le 8 juillet 1947 par neuf voix et deux abstentions (U.R.S.S. et Pologne) (19) et le 16 juillet, la commission des armements classiques en confiait la mise en œuvre à un Comité restreint de onze membres siégeant à huit clos. Le comité se réunit le 20 août et s'attacha à définir prioritairement la compétence de la commission des armements classiques. Ce point fut rapidement réglé : le 9 septembre 1947, une résolution adoptée

(19) S/P.V. 152.

par neuf voix contre deux, en excluait les armes atomiques et les armes de destruction massive (20).

La discussion du point 2 du plan de travail, relatif aux principes généraux, fut plus laborieuse et aboutit, le 26 juillet 1948, à l'adoption par neuf voix contre deux d'un projet de résolution britannique énonçant les principes suivants :

Un système de réglementation et de réduction des armements et des forces armées :

1° doit prévoir l'adhésion de tous les Etats et pour commencer comprendre au moins tous les Etats qui disposent de ressources militaires importantes ;

2° présuppose une « atmosphère de confiance et de sécurité internationales » dont les conditions minimales sont : l'établissement d'un système de sécurité collective, l'instauration du contrôle international de l'énergie atomique, l'élimination de l'arme atomique et des autres engins de destruction massive des armements nationaux, enfin, la conclusion des traités de paix avec l'Allemagne et le Japon ;

3° doit, pour ne détourner vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde, conformément à l'article 26 de la Charte, limiter les armements et les forces armées au volume nécessaire et suffisant au maintien de la paix et de la sécurité internationales ;

4° doit comprendre un système de « mesures de sûreté » dont l'efficacité est subordonnée aux conditions ci-après :

— être techniquement réalisable et pratique ;

— permettre de déceler promptement les cas de violation ;

— entraîner aussi peu d'ingérence que possible dans les affaires intérieures de chaque pays et leur imposer le minimum de charges ;

5° doit prévoir une action coercitive efficace en cas de violation de l'accord.

Les propositions soviétiques ne furent pas mises aux voix. Elles énuméraient les principes généraux ci-après :

— Universalité et généralité de la réglementation et de la réduction des armements et des forces armées. Tous les pays devaient prendre des mesures de désarmement telles que la réduction des forces terrestres, aériennes, navales

(20) Etaient englobées sous cette dénomination toutes les armes d'un pouvoir destructeur comparable à celui des armes atomiques biologiques, et chimiques.

en ce qui concerne tant les effectifs que les armements, la limitation des caractéristiques de combat de certaines catégories d'armements et l'interdiction de certaines catégories particulières d'armements, la réduction des budgets militaires, la réduction de la production du matériel de guerre.

— Interdiction prioritaire de la production et de l'utilisation des armes atomiques et des autres catégories d'armes de destruction massive.

— Etablissement dans le cadre du Conseil de Sécurité d'un système international de contrôle afin de protéger les Etats respectueux de leurs obligations contre le danger de violation de l'accord relatif à la réduction des armements.

Le désaccord portait sur deux points :

1° la compétence de la commission des armements classiques en matière d'armes atomiques et d'autres engins de destruction massive ;

2° les rapports entre la réglementation et la réduction générales des armements et des forces armées, d'une part, et les facteurs qui influent sur l'état actuel des relations internationales, d'autre part.

Les Occidentaux entendaient restrictivement la compétence de la commission des armements de type classique et subordonnaient le désarmement au règlement des problèmes politiques hérités de la seconde guerre mondiale. A l'inverse, les Soviétiques souhaitaient étendre la compétence de la commission des armements classiques aux armes de destruction massive et demandaient que l'on procédât simultanément à l'interdiction de l'arme atomique et à des réductions dans le domaine classique, sans préalables politiques.

Ces divergences ne furent pas aplanies lors de l'examen par la commission des armements classiques du premier rapport de son comité de travail (2-17 août 1948). Le représentant de l'Union soviétique dénonça l'incompatibilité des résolutions du 9 septembre 1947 (sur la compétence de la C.A.C.) et du 26 juillet 1948 (sur les principes généraux) avec la résolution 41 (1) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1946 qui ne posait pas de préalables politiques. Cependant sa revendication d'une extension de la compétence de la C.A.C. et de la négociation du désarmement indépendamment du règlement des différends politiques se heurta à une fin de non recevoir

des puissances occidentales. Le 12 août, la commission des armements classiques approuva les deux résolutions de son comité de travail qui servirent de base à la rédaction de son deuxième rapport au Conseil de Sécurité. Toutefois l'opposition soviétique au projet de texte élaboré par des délégations occidentales (21) et la proximité de l'ouverture de la troisième session ordinaire de l'Assemblée générale, en empêchèrent l'adoption immédiate.

L'U.R.S.S. précisa sa conception du désarmement à la troisième session de l'Assemblée générale. Le 25 septembre 1948 elle déposait un projet de résolution « conforme à l'esprit des résolutions 1 (I) du 24 janvier 1946 et 41 (I) du 14 décembre 1946 », qui stipulait la rédaction proportionnelle d'un tiers, en une année, de toutes les forces terrestres, navales et aériennes des cinq Grands et l'interdiction inconditionnelle de l'arme atomique, qualifiée d'arme essentiellement agressive. Le contrôle du désarmement serait assuré par un organe international placé sous l'autorité du Conseil de Sécurité. Ce texte était irrecevable : la réduction proportionnelle des forces armées et des armements aurait perpétué la supériorité écrasante du camp communiste dans le domaine classique, tandis que l'interdiction de l'arme atomique aurait privé le monde occidental de l'instrument sur lequel reposait sa sécurité. Aussi fut-il écarté en commission politique, le 13 novembre 1948, au bénéfice d'un projet de résolution belge qui fut entériné par l'Assemblée générale le 19 novembre suivant (par quarante-trois voix contre six avec une abstention). Cette résolution (192. III) recommandait au Conseil de Sécurité de reprendre l'examen de la réglementation et de la réduction des armements de type classique et des forces armées et posait le préalable de « la réception, de la vérification et de la publication par un organisme international de contrôle dans le cadre du Conseil de Sécurité, d'informations complètes à fournir par les Etats membres touchant leurs effectifs et leurs armements de type classique ». Le Conseil de Sécurité était invité à faire rapport à l'Assemblée générale, au plus tard à sa quatrième session ordinaire, sur la suite donnée à cette recommandation. Le Conseil de Sécurité s'en saisit le 7 février 1949 mais, devant le refus du représentant soviétique de la discuter, la transmet

(21) Le délégué soviétique donna les raisons de son attitude négative dans une lettre adressée le 14 septembre 1948 au Président de la C.A.C.

dès le 10 février à la commission des armements classiques ; celle-ci la renvoya à son comité de travail le 23 en lui demandant d'élaborer en priorité des propositions concernant la divulgation des renseignements d'ordre militaire. L'examen du deuxième rapport au Conseil de Sécurité était ajourné *sine die*.

Le 26 mai 1949, le comité de travail investi de son nouveau mandat fut saisi par le représentant de la France d'un document traitant du rassemblement, de la publication et de la vérification des renseignements sur les effectifs et les armements de type classique. Ce texte, ainsi qu'un amendement britannique précisant que les renseignements à produire devaient comporter l'ordre de bataille détaillé des forces armées, fut adopté le 18 juillet par huit voix contre trois. La commission des armements classiques l'entérina le 1^{er} août et le transmit au Conseil de Sécurité avec son second rapport dont elle avait ajourné l'examen en février 1949. Les représentants qui se prononcèrent en faveur du document firent observer que l'échange de renseignements précis et contrôlés sur les armements de type classique et les forces armées contribuerait à créer une atmosphère de détente réelle et durable dans les relations internationales. Elle constituait une mesure préliminaire indispensable ouvrant la voie à l'élaboration d'un plan réel et praticable de désarmement. Les représentants de l'U.R.S.S. et de la République socialiste d'Ukraine critiquèrent ce document de travail, déclarant qu'il serait inutile de fournir les renseignements en question à moins qu'une décision de principe n'ait été adoptée au préalable sur la réduction des armements et l'interdiction de l'arme atomique. Cela reviendrait simplement, ajoutaient-ils, à donner à d'autres Etats des renseignements d'ordre militaire et équivaldrait en fait à de l'espionnage puisque les armes atomiques ne feraient pas l'objet de divulgations.

Aucun progrès ne fut enregistré lors du débat au Conseil de Sécurité, du 11 au 18 octobre 1949. Le veto de l'U.R.S.S. empêcha l'adoption d'un projet de résolution américain sur la compétence de la C.A.C. et sur les principes généraux régissant la réglementation et la réduction des armements. En ce qui concerne l'échange de renseignements d'ordre militaire, le compromis entre les textes soviétique et français était exclu : celui-ci mettait l'accent sur la primauté des divulgations dans le domaine classique exclusivement, tandis que celui-là pos-

tulait des divulgations atomiques simultanées. Dans ces conditions, le Conseil de Sécurité ne pouvait que transmettre l'ensemble du dossier à l'Assemblée générale qui dressa un procès-verbal de carence. La résolution du 5 décembre 1949 se bornait en effet à approuver le document de travail français traitant de « la réception, de la vérification et de la publication d'informations complètes sur les effectifs et les armements de type classique », en vertu de sa conformité à la résolution 192. III du 19 novembre 1948. Elle recommandait au Conseil de Sécurité de reprendre l'étude de la question sur cette base en dépit de l'absence d'unanimité de ses membres permanents.

Les pourparlers étaient donc dans l'impasse quand le représentant soviétique au Conseil de Sécurité posa le problème de l'admission de la Chine communiste aux Nations Unies. Le 10 janvier 1950, il déposa un projet de résolution visant à l'exclusion du représentant du Kuomintang, qui « ne représentait plus ni la Chine, ni le peuple chinois après la victoire de Mao-Tsé-Toung ». Ce texte fut rejeté par six voix contre trois (Inde, U.R.S.S., Yougoslavie) et deux abstentions (Norvège et Grande-Bretagne). Dès lors la délégation soviétique quitta le Conseil de Sécurité en déclarant qu'elle ne se considérerait pas liée par des décisions auxquelles aurait pris part le représentant de la Chine nationaliste. Le 27 avril 1950, l'Union soviétique se retira également de la commission des armements classiques qui n'en persévéra pas moins dans sa tâche et aborda le point 3 de son plan de travail intitulé : « mesures de sûreté concrètes et efficaces destinées à protéger les Etats respectueux de leurs obligations contre les risques de violation directes ou détournées ».

Le 18 mai 1950, le représentant des Etats-Unis déposait devant le comité de travail des propositions d'un caractère très général sur la nature et l'objet des mesures de sûreté qui suscitèrent des réserves de la part de l'Egypte, de la Norvège et de la Grande-Bretagne. Le délégué égyptien faisait observer que la question des mesures de sûreté ne pouvait être examinée indépendamment de celle de la réduction et de la réglementation des armements ; le délégué norvégien objecta que l'examen de ces questions ne pouvait avoir qu'un caractère purement technique en l'absence du représentant de l'U.R.S.S. ; enfin le représentant du Royaume-Uni soulignait la nécessité de rapports étroits entre l'organe de contrôle et le Conseil de

Sécurité. Le 13 juillet 1950, les Etats-Unis faisaient distribuer deux documents qui complétaient le texte du 18 mai. Le premier mettait l'accent sur la communication de renseignements relatifs aux armements de type classique et aux forces armées de tous les Etats signataires. Le second proposait de compléter les mesures de sûreté d'ordre militaire par certaines mesures de sûreté d'ordre industriel qui fourniraient des renseignements précis sur l'évolution des industries stratégiques. Mais l'absence de la délégation soviétique soulignait le caractère académique de ces discussions qui furent closes le 9 août 1950. Le rapport sur les travaux accomplis après le retrait de la délégation soviétique ne fut jamais discuté par le Conseil de Sécurité.

CHAPITRE II

LE DÉSARMEMENT DANS LE CONTEXTE DE L'ÉGALISATION PROGRESSIVE DES POTENTIELS NUCLÉAIRES ET THERMONUCLÉAIRES DES DEUX GRANDS

Section I

La fin du monopole atomique américain et l'institution de la commission du désarmement

L'enlisement des discussions à la commission de l'énergie atomique et à la commission des armements de type classique se situe à l'une des périodes les plus tendues de la guerre froide. Le « coup de Prague » du 25 février 1948 avait consacré la soviétisation de la Tchécoslovaquie et hâté la signature, le 17 avril 1948 à Bruxelles, d'un pacte d'assistance mutuelle entre la France, la Grande-Bretagne et le Bénélux. Peu après, le blocus de Berlin-Ouest, qui commença le 20 juin 1948 et dura 323 jours, amena les Etats-Unis à participer activement à la garantie de la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord (1). Le 11 juin 1948, le Sénat américain adoptait par soixante-quatre voix contre quatre la résolution Vandenberg qui autorisait le gouvernement des Etats-Unis à adhérer « à des pactes militaires ou à tous autres accords régionaux dans le cadre et conformément à la Charte des Nations Unies » (2) et

(1) Le jour de la signature du Traité de Bruxelles, le Président Truman avait déclaré devant le Congrès américain : « Je suis certain que la résolution des pays libres d'Europe de se protéger eux-mêmes s'accompagnera d'une résolution égale du nôtre de les aider à le faire ». Dès lors, les Etats signataires du Traité de Bruxelles pouvaient tenir pour assuré que les Etats-Unis ne se contenteraient pas d'une promesse d'aide après l'agression.

(2) Cet acte marquait une rupture éclatante avec la tradition qui interdisait aux Etats-Unis de s'engager au-delà des mers en temps de paix.

le 6 juillet 1948 s'ouvrirent à Washington les pourparlers préliminaires à la signature par douze Etats, le 4 avril 1949, du traité de l'Atlantique Nord. Le déclenchement des hostilités en Corée, le 25 juin 1950, interprété comme la preuve que la menace soviétique s'amplifiait, amenait les signataires du pacte atlantique à adopter à New York, le 15 septembre 1950, une stratégie vers l'avant, c'est-à-dire de résistance le plus à l'Est possible contre une agression semblable à celle dont avait été victime la République sud-coréenne. L'application de ce concept stratégique impliquait l'institution d'une force armée intégrée et la participation de la République fédérale allemande à l'effort défensif commun. L'heure était au réarmement et il semblait que les commissions du désarmement des Nations Unies ne dussent pas être tirées de leur sommeil de sitôt. Toutefois, la perte du monopole de l'arme atomique incita les Etats-Unis à préconiser une reprise des pourparlers sur des bases nouvelles. Le 24 octobre 1950, le président des Etats-Unis suggérait, dans un discours prononcé devant l'Assemblée générale des Nations Unies, de coordonner les tâches de la commission de l'énergie atomique et de la commission des armements de type classique. Car si la nouveauté et la spécificité de l'arme atomique avaient paru imposer qu'on confiât initialement l'étude de sa neutralisation à une commission de l'énergie atomique indépendante de la commission des armements de type classique, cette division rigoureuse du travail n'était plus de mise à une époque où se précisaient les perspectives d'une égalité atomique entre les deux Grands. Aussi convenait-il de reprendre le débat au sein d'une commission unique qui procéderait à un nouvel examen des différents aspects du désarmement, envisagés dans leurs rapports mutuels. L'Australie, le Canada, l'Equateur, les Etats-Unis, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Turquie déposèrent à cet effet un projet de résolution qui fut adopté par l'Assemblée générale le 13 décembre 1950 par quarante-sept voix contre cinq et trois abstentions.

L'Union soviétique, qui n'avait cessé de préconiser l'unification des tâches dévolues aux deux organismes de désarmement dénonça toutefois la tentative américaine comme une astuce de procédure visant à « retarder la mise en œuvre du contrôle de l'énergie atomique et à permettre aux Etats-Unis d'accumuler librement des armes de destruction massive ». Pour faire échouer les efforts en vue de tirer les pourparlers de

l'impasse, elle réitéra sa revendication de l'interdiction préalable de l'arme atomique. Cependant les autres puissances occidentales avaient retenu l'idée du président Truman et, le 13 décembre 1950, l'Assemblée générale (résolution 496. V) demandait à une commission, dite des douze (les onze membres du Conseil de Sécurité et le Canada), d'étudier la coordination des travaux des deux commissions du désarmement préexistantes et d'examiner l'opportunité de leur fusion en un organisme unique (3). La commission des Douze, après neuf séances de travail, conclut à l'unification, dans un rapport transmis à l'Assemblée générale le 28 septembre 1951 tandis que les Etats-Unis, la France et la Grande-Bretagne demandaient l'inscription à l'ordre du jour de la sixième session de l'Assemblée générale d'une question intitulée : « Réglementation, limitation et réduction équilibrée de toutes les forces armées et de tous les armements ». Le débat en commission politique (du 19 novembre au 19 décembre 1951) fut marqué par le dépôt de deux plans de désarmement diamétralement opposés.

Le plan occidental présenté par M. Acheson, le 19 novembre, prévoyait :

- l'institution d'une *commission unique* du désarmement placée sous l'autorité du Conseil de Sécurité ;

- « première et indispensable étape », le *recensement contrôlé* de toutes les forces armées et armements, recensement et contrôle devant aller de pair, selon des étapes prévues, des armes « les moins secrètes » aux armes « les plus secrètes » ;

- la *réduction équilibrée* de toutes les forces et armements

(3) Lors de la cinquième session de l'Assemblée générale, furent votées deux autres résolutions ayant trait au désarmement. La résolution 380 (V) du 17 novembre 1950 enjoignait à toutes les nations de « soumettre tous les armements et toutes les forces armées à un système de contrôle et d'inspection de l'O.N.U. en vue d'en assurer la réduction progressive ; de réduire au minimum les ressources humaines et économiques détournées au profit des armements et de s'efforcer de consacrer ces ressources au bien-être général, compte dûment tenu des besoins des régions insuffisamment développées du monde ».

La résolution 494 (V) du 20 novembre (§ 2) invitait les organismes du désarmement à examiner les « moyens permettant de juguler la course aux armements non seulement dans le domaine des armes atomiques, mais également dans celui des autres armes de destruction massive et des armements de type classique ». Ces recommandations ne pouvaient être que platoniques, puisque les organismes visés avaient pratiquement cessé de fonctionner depuis le début de l'année.

à un niveau déterminé, tenant compte des besoins des Etats, permettant la défense mais non l'agression ;

— la *prohibition des armes atomiques* et leur contrôle international organisé selon le plan Baruch jusqu'à ce qu'un « système meilleur ou non moins effectif ait pu être mis au point ».

Ce plan reprenait, sans grandes modifications, les principes développés depuis 1946 par les délégations occidentales ; mais il contenait une concession de la part des Etats-Unis qui admettaient désormais la divulgation préliminaire de renseignements d'ordre atomique. Le 24 novembre, le ministre des Affaires étrangères de l'U.R.S.S., M. Vychinski, présentait un amendement au projet de résolution des trois puissances. Il prévoyait l'interdiction de l'arme atomique et la réduction d'un tiers, dans un délai d'un an, des armements et des forces armées. Un organe de contrôle, placé sous l'autorité du Conseil de Sécurité, assurerait l'application rigoureuse de la convention de désarmement. Enfin, une conférence mondiale serait convoquée avant le 1^{er} juin 1952 afin d'examiner la question d'une réduction substantielle des armements et des forces armées, ainsi que des mesures pratiques d'interdiction des armes atomiques et d'établissement d'un contrôle international de l'application de cette interdiction.

La proposition soviétique suscitait toujours les mêmes objections de la part des délégations occidentales :

— une réduction d'un tiers dans un délai d'un an ne ferait que consacrer la disproportion existante des forces et n'apporterait aucune contribution à la détente ;

— le désarmement classique présupposait la divulgation et la vérification de renseignements sur les forces armées de tous les Etats intéressés ;

— le contrôle *a posteriori* compromettrait la sécurité des Etats respectueux de leurs obligations en les plaçant à la merci d'Etats moins scrupuleux dans l'exécution des prescriptions du désarmement. « Nous ne pourrions pas juger, déclarait M. Selwyn Lloyd, des conséquences pratiques des mesures radicales qu'on nous demande de prendre et nous n'aurions aucune garantie que les autres parties au projet s'acquitteraient loyalement de leurs obligations » (4).

(4) A.D. Textes du jour, 1954, n° 57.

Le 26 novembre 1951, se réunit un Comité de cinq membres (5) chargé de formuler avant la fin de la session de l'Assemblée générale des Nations Unies, plus exactement avant le 10 décembre, des propositions de désarmement conventionnel et nucléaire. C'était là une tâche irréalisable en l'espace de dix jours mais à défaut d'un accord sur le fond, il proposa la fusion des deux commissions en sommeil, la C.A.C. et la C.E.A., en une commission unique du désarmement. L'Assemblée générale accéda à ce vœu et adopta le 11 janvier 1952 par quarante-deux voix contre cinq et sept abstentions la résolution 502. VI. qui instituait la commission du désarmement (6).

La commission du désarmement, dont faisaient partie les onze Etats membres du Conseil de Sécurité et le Canada, adopta son règlement intérieur à Paris le 4 février 1952, puis siégea à New York du 14 mars au 9 octobre 1952. Elle fut saisie de deux plans de travail : le plan américain présenté par M. Cohen, le 14 mars, mettait l'accent sur l'échange des renseignements militaires, tandis que le plan soviétique déposé par M. Malik, le 19 mars, revendiquait à titre prioritaire l'interdiction de l'arme atomique. M. Jules Moch suggéra alors de concilier les points de vue antagonistes dans un plan de compromis qui fut adopté le 28 mars 1952 par onze voix contre une (U.R.S.S.). La commission du désarmement confia également à deux comités le soin d'étudier les principales questions de fond concernant, d'une part, la réglementation des armement et des forces armées, d'autre part, la divulgation et la vérification de tous renseignements militaires, sans excepter ceux d'ordre atomique. Mais les pourparlers ultérieurs n'aplanirent pas les divergences américano-soviétiques qui portaient essentiellement sur la chronologie des opérations de désarmement.

Le plan américain prévoyait trois séries de mesures successives :

— la divulgation et la vérification progressive et continue, en cinq étapes, de tous renseignements d'ordre militaire (7) ;

(5) Le Président de l'Assemblée générale, M. Padilla Nervo, l'Américain Jessup, l'Anglais Selwyn Lloyd, le Ministre des Affaires étrangères soviétiques, M. Vychinski et M. Jules Moch.

(6) Elle comportait la dissolution de la Commission de l'énergie atomique ; la Commission des armements de type classique fut dissoute le 30 janvier 1952 par le Conseil de Sécurité.

(7) Proposition du 5 avril 1952. D.C./C.2/P.V.1.

- la réduction « équilibrée » des forces armées et des armements de type classique (8) ;
- la réglementation de l'énergie atomique conformément aux prescriptions du plan Baruch.

Le plan soviétique comportait lui aussi trois séries de mesures, mais elles se succédaient dans l'ordre inverse :

- l'interdiction inconditionnelle des armes atomiques et de toutes les armes de destruction massive et l'établissement d'un contrôle international sévère (9) ;
- la réduction d'un tiers des armements et des forces armées ;
- la publication par tous les Etats de renseignements complets sur le niveau de leurs armements et de leurs forces armées.

Les délégations occidentales adressaient à ce plan les reproches suivants :

- une réduction proportionnelle des effectifs et des armements de type classique ne ferait que consacrer la disparité des forces existantes et compromettrait la sécurité du camp occidental qui aurait dû renoncer à l'arme atomique ;
- les réductions classiques ne se concevaient pas avant la divulgation de renseignements dignes de foi sur les forces armées de tous les Etats intéressés ;
- le contrôle *a posteriori* ne garantissait pas le respect des engagements souscrits par les Etats signataires d'une

(8) Un texte franco-anglo-américain, déposé le 28 mai 1952, définissait la réduction « équilibrée » sur les bases suivantes ; en fin de désarmement, chaque Etat ne devait conserver que les forces strictement nécessaires pour assurer sa sécurité intérieure et ses obligations internationales. Mais en attendant de réaliser cet objectif, il convenait de mettre à égalité les forces occidentales et les forces soviéto-chinoises en fixant des plafonds de 1 à 1,5 million d'hommes pour les forces armées des Etats-Unis, de la Chine et de l'U.R.S.S. ; de 7 à 800.000 pour celles de la France et de la Grande-Bretagne.

Les principes qui sous-tendaient cette proposition s'énoncent ainsi :

- Le volume des armements est lié au chiffre des effectifs ; une réduction de ceux-ci entraîne la limitation de ceux-là ;
- Le désarmement classique doit précéder le désarmement atomique ;
- Les plafonds proposés correspondent à un équilibre mondial et régional et impliquent une réduction massive des forces armées très supérieure à 1/3.

(9) Le 8 avril, l'Union soviétique se prononçait pour la simultanéité dans l'élimination des armes de destruction massive et la mise en place du contrôle, modifiant une attitude qu'elle maintenait depuis six ans.

convention de désarmement. D'ailleurs, le contrôle atomique, tel que le prévoyait Moscou, sous forme de simples inspections, était très insuffisant car il n'empêchait ni le camouflage des matières fissiles, ni la confection clandestine de bombes.

Les objections soviétiques à la thèse américaine étaient non moins fondamentales :

- les divulgations et vérifications en cinq étapes relevaient d'un système d'espionnage contractuel qui permettrait au gouvernement américain de mettre en fiche le dispositif militaire soviétique ;

- la réduction « équilibrée » dans le domaine classique était un leurre tant que subsisterait la supériorité atomique américaine ;

- enfin, l'abolition de l'arme atomique intervenait en fin d'opérations dans le plan occidental, alors que son élimination s'imposait au premier stade du processus de désarmement. Cependant le plan Baruch était irrecevable car il constituait mineures ne contribuèrent en rien à la réduction des divergences essentielles, au nombre de trois :

Des assouplissements furent apportés aux positions respectives des deux parties. Le 9 mai 1952, M. Jules Moch proposait de réduire de cinq à trois les étapes de divulgation et de vérification et le délégué soviétique admettait que le contrôle fût continu et non plus intermittent. Mais ces concessions mineures ne contribuent en rien à la réduction des divergences essentielles au nombre de trois :

- la divulgation des renseignements d'ordre militaire se situe en tête des opérations dans les propositions américaines et au terme du processus dans les propositions russes ;

- inversement, l'interdiction des armes atomiques doit être proclamée initialement, selon les Russes, et en fin d'opération, selon les américains ;

- enfin, le contrôle atomique doit comporter la propriété ou, à tout le moins, la gestion internationale de toutes les mines et usines, selon Washington, tandis que, pour Moscou, il consiste en des inspections continues insuffisamment précisées.

Pour tirer le débat de l'impasse, M. Jules Moch présenta, le 24 juin 1952, une formule de compromis qui répondait autant au souci de concilier les thèses adverses qu'aux impé-

ratifs de la raison. En effet, il était clair qu'aucune puissance ne consentirait au désarmement si sa sécurité s'en trouvait compromise et si le respect des obligations souscrites n'était pas assuré. Aussi, convenait-il d'imbriquer les différentes mesures de désarmement et de soumettre à un contrôle strict leur exécution progressive. La proposition française se conformait à ces deux principes. Toutes les décisions de limitation et d'interdiction figuraient dans le traité, mais leur application était étalée dans le temps et dépendait du fonctionnement satisfaisant de l'organe de contrôle. Par ailleurs, l'imbrication des mesures de divulgation et de désarmement à toutes les étapes du processus réalisait un équilibre qui garantissait la sécurité des parties au traité. Mais, outre ces considérations d'opportunité, la raison elle-même commandait une telle démarche. La divulgation de renseignements d'ordre militaire et leur vérification par un organe international de contrôle allaient de pair avec le désarmement. La présence d'inspecteurs internationaux sur le territoire de tous les Etats aurait suscité (si elle ne la présuppose) une telle détente dans les relations internationales qu'une réduction sensible des potentiels militaires s'en serait suivie. Inversement, la limitation des armements postulait la connaissance des stocks initiaux, partant la divulgation et la vérification des renseignements d'ordre militaire fournis par les Etats signataires. Contrôler le désarmement *a posteriori* équivaldrait à se rapporter à la bonne foi de chacun alors que le problème était précisément de rétablir la confiance internationale par le désarmement contrôlé. C'est pourquoi l'imbrication des diverses mesures et la progressivité des opérations constituaient les caractéristiques du plan français en trois étapes :

— Après la première divulgation et vérification portant sur des quantités probables (effectifs, budgets, matériels par grandes catégories), on pourrait envisager l'arrêt de la course aux armements en limitant les forces armées et les dépenses militaires et en interdisant les armes bactériennes et chimiques.

— La deuxième étape de divulgation porterait sur la nature des matériels classiques en service et sur la détermination des usines atomiques. Elle serait suivie de la « cristallisation » des matériels, chacun pouvant encore être remplacé par un autre; mais seulement de caractéristiques équivalentes, et par l'arrêt provisoire de la production de matière fissiles à des fins militaires.

— A la fin de la troisième étape interviendrait une réduction des effectifs et des armements à des niveaux convenus forfaitairement ; l'élimination des stocks de bombes atomiques et l'affectation des matières fissiles à des fins exclusivement pacifiques commencerait aussitôt après que l'organe de contrôle aurait constaté la réalisation du désarmement classique.

Au terme du processus, les Etats ne disposeraient plus que d'armements de type classique réduits à des niveaux fixés d'un commun accord. Le contrôle subsisterait en permanence à la fois pour déjouer toute tentative de réarmement clandestin et pour surveiller la réduction ultérieure des effectifs et des armements classiques à des niveaux arrêtés de manière à permettre strictement à chaque Etat d'assurer sa sécurité intérieure et ses obligations internationales selon la Charte des Nations Unies.

Ces suggestions ne donnèrent pas lieu au dépôt d'une proposition de résolution. C'est qu'elles constituaient une innovation radicale et il était indispensable d'accorder aux parties intéressées un délai de réflexion pour leur permettre d'en saisir toutes les implications ; d'autre part, l'atmosphère internationale et le rapport des forces entre les deux Grands n'étaient pas favorables à une relance de la discussion.

Aussi le débat en commission du désarmement s'acheva-t-il, le 9 octobre 1952, par l'adoption par onze voix contre une (U.R.S.S.) du second rapport au Conseil de Sécurité (10). Le délégué américain avait réfuté en vain les objections soulevées par la proposition occidentale de désarmement classique : le 15 août, le délégué soviétique la repoussa en faisant valoir qu'elle ne comportait aucune réduction sensible des forces armées de l'O.T.A.N. et laissait intact le réseau des bases périphériques (11). Aucune perspective d'accord ne se dessina

(10) Un premier rapport avait été transmis le 22 mai 1952, conformément à la résolution 502.VI. de l'Assemblée générale qui fixait la date limite du 1^{er} juin.

(11) Une analyse des tableaux statistiques fournis à la Commission du désarmement, à la fois par l'Union soviétique et par les trois Occidentaux sur l'état de leurs forces respectives en 1952, infirme partiellement cette opinion.

	Chiffres russes	Chiffres occidentaux
U.R.S.S.....	2.500.000 hommes	4.750.000 hommes
Etats-Unis.....	3.500.000	+ 1.300.000 (Etats satellites)
Grande-Bretagne.	1.023.000	3.260.000
France	885.000	862.700
		819.000

pendant la septième session de l'Assemblée générale. Deux projets de résolution furent discutés en commission politique.

Le projet de résolution des quatorze (12) du 18 mars 1953 prenait acte du rapport de la commission du désarmement et félicitait ceux de ses membres qui avaient pris des initiatives positives. Il réaffirmait les termes de la résolution 502.VI. et chargeait la commission du désarmement d'élaborer des plans complets et coordonnés prévoyant :

— la réglementation, la limitation et la réduction équilibrée de toutes les forces armées et de tous les armements ;

— l'élimination et l'interdiction de toutes les principales armes, y compris l'arme bactérienne, pouvant servir d'armes de destruction massive ;

— le contrôle international de l'énergie atomique afin d'en réserver l'usage à des fins pacifiques.

Ce programme serait mis en œuvre sous un contrôle international effectif et de telle manière qu'aucun Etat n'eût motif de craindre que sa sécurité soit mise en danger. La commission du désarmement devait transmettre son rapport au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée générale, le 1^{er} septembre 1953 au plus tard.

Le projet de résolution soviétique du 19 mars 1953 prenait acte des tentatives occidentales de substituer la divulgation et la vérification de renseignements d'ordre militaire à un désarmement contrôlé et chargeait la commission du désar-

En prenant les estimations russes comme référence, on constate que les réductions proposées par les Occidentaux sont supérieures au tiers pour l'Union soviétique et les Etats-Unis.

		Réductions envisagées	
U.R.S.S.	2.500.000	1.500.000	40 %
		1.000.000	60 %
Etats-Unis.	3.500.000	1.500.000	54 %
		1.000.000	71 %

Toutefois, les plafonds proposés pour la Grande-Bretagne et la France correspondaient à une réduction des effectifs inférieure en pourcentage à celle préconisée par l'Union soviétique.

Grande-Bretagne.	1.023.000	800.000	22 %
		700.000	32 %
France	885.000	800.000	10 %
		700.000	21 %

(12) Brésil, Canada, Chili, Chine, Colombie, Danemark, Etats-Unis, France, Grèce, Liban, Pakistan, Pays-Bas, Royaume-Uni et Turquie.

mement « d'aborder immédiatement l'examen des mesures pratiques à la réduction des armements, en ayant en vue en premier lieu, la réduction des armements des grandes puissances ainsi que l'interdiction inconditionnelle de l'arme atomique, de l'arme bactérienne et des autres armes de destruction massive, le tout sans garantie d'un contrôle international rigoureux ». La commission du désarmement rendrait compte de ses travaux au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée générale le 14 juillet 1953 au plus tard.

L'Assemblée générale adopta, le 8 avril 1953, par cinquante-deux voix contre cinq et deux abstentions le projet de résolution occidental amendé. Ses auteurs avaient renoncé à s'attribuer un *satisfecit* pour leurs initiatives antérieures, mais ce geste de modestie n'avait pas dissipé les réticences soviétiques. A l'issue de la septième session de l'Assemblée générale le désaccord restait entier.

Section II

L'invention de l'arme thermonucléaire et le désarmement : la proposition américaine, dite « Atoms for peace » et l'acceptation par l'Union Soviétique du désarmement graduel et équilibré

En 1953, la commission du désarmement a tenu une seule séance, le 20 août, pour adopter à l'unanimité son troisième rapport à l'Assemblée générale. Texte anodin, où s'exprimait l'espoir que les « récents événements internationaux créeront une atmosphère propice à l'examen du problème du désarmement ». En effet, les pourparlers d'armistice de Pan Mun Jom, ouverts le 11 juillet 1951, avaient abouti trois ans plus tard, le 27 juillet 1953, à la signature d'une convention mettant fin aux hostilités en Corée. D'autre part, l'explosion d'une bombe H et la capacité de production de ces engins en U.R.S.S. modifiaient le rapport des forces et les données du problème du désarmement. Dans un discours prononcé, le 8 août 1953, devant le Soviet Suprême le président du Conseil des ministres, M. Malenkov, annonça la mise au point d'une bombe H soviétique. Dix jours après, la *Pravda* publiait un article inspiré par « une information du gouvernement soviétique », selon laquelle une bombe à l'hydrogène venait d'être expérimentée

avec succès en Russie. Cette nouvelle, confirmée le 20 août par M. Lewis L. Strauss, président de la commission américaine de l'énergie atomique, sonnait le glas du monopole thermonucléaire américain (13) et eut un grand retentissement aux Etats-Unis et dans le monde. Le Président Eisenhower reconnaissait, le 30 septembre 1953, dans une conférence de presse, qu'un examen minutieux du problème posé par l'explosion soviétique l'avait convaincu de l'inefficacité des solutions purement militaires (développement des défenses anti-atomiques et de l'aviation de représailles) et de la nécessité du désarmement. Il était d'ailleurs sommé par l'opposition démocrate de prendre des contacts directs avec les dirigeants soviétiques pour sonder leurs intentions et leur proposer un pacte de non agression (14).

Cependant, la physionomie du débat sur le désarmement à la septième Assemblée générale des Nations Unies n'était pas affectée par le *new look* technologique. Certes, le discours prononcé par M. Dulles, le 17 septembre, était conciliant : le secrétaire d'Etat américain affirmait que les Etats-Unis étaient disposés à réviser leur position antérieure en matière de désarmement, mais qu'ils ne transigeraient pas sur l'exigence de garanties efficaces pour assurer le respect des engagements souscrits. M. Vychinski répondit à cette ouverture, le 21 septembre, en réitérant ses revendications traditionnelles : interdiction inconditionnelle des armes atomiques, à hydrogène et de destruction massive, réduction d'un tiers, dans le délai d'un an, des forces armées des cinq puissances, démantèlement des bases militaires dans les territoires étrangers. Le débat général se terminait le 29 septembre sans que le moindre progrès ait été accompli dans le sens de la conciliation des thèses adverses. Les travaux en commission politique ne furent guère plus fructueux. Le délégué de la Grande-Bretagne, M. Selwyn Lloyd, présenta, le 6 novembre, un

(13) Les Etats-Unis avaient expérimenté leur première bombe H, le 1^{er} novembre 1952 à Eniwetok (Opération Ivy). On laissa entendre à l'époque que la force de cet engin était comprise entre 3 mégatonnes (3 millions de tonnes de T.N.T.) et 5 mégatonnes ; que s'il avait été largué au-dessus d'une très vaste agglomération, il aurait tout détruit sur quelque 500 ou 600 km². L'explosion de la première bombe H soviétique se serait produite le 12 août 1953, selon des informations recueillies par la Commission américaine de l'énergie atomique.

(14) V. les discours prononcés par M. Adlai Stevenson les 14 et 15 septembre 1953 à Chicago lors des « Journées » du parti démocrate.

projet de résolution contresigné par quatorze Etats qui demandait à la commission du désarmement d'élaborer des dispositions pratiques comportant un « système impartial et efficace d'inspection et de contrôle ». M. Vychinski maintenait sa position antérieure et provoquait les observations rituelles du délégué américain sur l'insuffisance des garanties et l'irrecevabilité de la réduction proportionnelle des forces armées et des armements. Enfin, le représentant de l'Inde déposait un amendement au projet de résolution occidental, invitant les cinq Grands à examiner, en marge des travaux de la commission du désarmement, les moyens susceptibles de réduire le risque de conflit thermonucléaire.

C'est dans cette perspective que se situait le projet de compromis présenté par M. Jules Moch le 11 novembre 1953. Un sous-comité d'études composé des grandes puissances serait chargé de mettre au point une formule de désarmement progressif dont les caractères essentiels étaient ainsi définis :

1° En fin de première étape, les effectifs globaux et les dépenses militaires totales seraient divulgués et vérifiés. Une double limitation des effectifs globaux et des dépenses militaires totales entrerait immédiatement en vigueur, en même temps que dans l'ordre des armes de destruction massive serait interdit le recours aux armes bactériennes et chimiques.

2° En fin de deuxième étape, les armements classiques par grandes catégories seraient divulgués ainsi que le nombre et les emplacements des usines atomiques. Entreraient alors en vigueur, d'une part, l'interdiction d'accroître les armements classiques en quantité et en qualité, d'autre part, l'interruption de fabrication des bombes A et H.

3° En fin de troisième étape, les effectifs globaux et les armements classiques passeraient des niveaux stabilisés à la fin de la période initiale à d'autres fixés par le traité à partir d'un point de départ internationalement reconnu. Simultanément, les stocks de bombes A et H inventoriées entre-temps seraient détruits ou transformés à des fins pacifiques. L'interdiction d'emploi entrerait automatiquement en vigueur et les usines de matières fissiles, dotées d'un contrôle permanent et rigoureux, pourraient reprendre leur production, mais seulement à des fins pacifiques.

4° A l'achèvement de cette période, le désarmement serait pleinement réalisé et le contrôle maintenu pour éviter tout

réarmement clandestin. Une dernière réduction des effectifs et des armements classiques les ramèneraient aux niveaux strictement nécessaires à l'accomplissement par chaque Etat de ses obligations intérieures et internationales.

En avançant cette proposition, M. Jules Moch manifestait le souci d'instituer un équilibre entre les préoccupations légitimes des parties en présence et de préserver cet équilibre dans le temps à chacune des étapes du désarmement progressif. Le 13 novembre, M. Vychinski qualifiait la tentative de conciliation du délégué de la France d'entreprise « artificielle », constituant un « camouflage des plans américains ». M. Jules Moch ne persista pas moins dans ses desseins et le 16 novembre, il adjurait la délégation soviétique de retirer son projet pour permettre à la commission du désarmement de reprendre sa tâche. M. Malik (15), consentit à réviser son attitude tandis que les délégations occidentales remaniaient plusieurs fois le texte de leur résolution en vue de la rendre plus acceptable par la partie adverse qui en vota certains alinéas. Mais l'unanimité ne fut pas acquise sur l'ensemble et il fallut se contenter du léger progrès que représenta l'abstention de cinq délégations du groupe soviétique, alors que les années précédentes la règle avait été le vote hostile. Suivant la suggestion présentée par M. Jules Moch, le 11 novembre et reprise le 14 dans un amendement indien, la commission politique adoptait, le 18 novembre, par cinquante-quatre voix contre zéro, une résolution par laquelle la commission du désarmement était priée de reprendre ses travaux et d'en rendre compte à l'Assemblée générale en septembre 1954. Elle devait notamment étudier la création d'un comité restreint « composé de représentants des puissances principalement intéressées qui chercheraient dans les entretiens privés, une solution acceptable ». Cet organe siégerait à huis clos pour éviter la recherche de propagande et hors de New York où sévissait le Mac-Carthysme. Cette résolution fut entérinée par l'Assemblée générale, le 28 novembre 1953 (715. VIII).

Un résultat limité avait été obtenu en ce qui concerne la reprise des travaux de la commission du désarmement, mais le heurt des thèses soviétique et américaine se manifesta de nouveau à l'occasion de la discussion des mesures proposées

(15) M. Moch l'avait entretenu de son projet l'année précédente, au cours des travaux de la commission du désarmement.

par l'U.R.S.S. « pour écarter la menace d'une nouvelle guerre mondiale et réduire la tension entre les peuples ». Le projet de résolution soviétique du 19 novembre fut repoussé en commission politique, mais les puissances occidentales, contrairement à leur pratique des années précédentes, ne présentèrent pas de contre-résolutions afin de ne pas compromettre le résultat acquis dans le domaine du désarmement. Toutefois, l'antagonisme soviéto-américain laissait mal augurer des pourparlers ultérieurs.

Ainsi, après huit ans de discussions quasi ininterrompues, le désarmement était toujours au point mort. D'année en année, à la conception occidentale qui prévoyait les trois étapes suivantes :

- mise en place d'un système de contrôle ;
- réduction dans le domaine classique ;
- élimination des armes de destruction massive ;

L'Union soviétique opposait l'ordre de succession contraire. En outre, il y avait entre les Etats-Unis et l'Union soviétique un désaccord fondamental sur la conception du contrôle, ceux-là étant d'avis que la méthode des inspections n'offrait pas de garanties suffisantes et celle-ci répugnant à consentir aux restrictions de souveraineté exigées par un contrôle efficace. C'est pour rompre cette dialectique que le Président Eisenhower lança le 8 décembre 1953, devant l'Assemblée générale des Nations Unies, sa proposition « Atoms for peace ». Après avoir donné quelques précisions saisissantes sur le pouvoir destructif des armes thermonucléaires, il déclara qu'il n'y avait d'autre alternative à la paix qu'une guerre insensée. C'est pourquoi les représentants des pays principalement intéressés devaient rechercher au cours de conversations privées, le moyen de mettre un terme à la course aux armements atomiques. Son sentiment était qu'il ne suffisait pas de réduire ou d'éliminer les matières fissiles disponibles pour des fins militaires, mais qu'il fallait encore susciter leur affectation à des buts pacifiques, de manière qu'ils constituent « un apport prodigieux au bonheur de toute l'humanité ». A cet effet devait être créée, sous les auspices des Nations Unies, une Agence Internationale pour l'atome qui serait habilitée à recevoir des gouvernements intéressés des contributions communes prélevées sur leurs stocks d'uranium et de matières fissiles. Certes, les contributions initiales seraient infimes, compte

tenu des objections soviétiques au plan Baruch qui prévoyait lui le transfert à une organisation internationale de la totalité des gisements et des stocks de matières fissiles. Or, précisément, en raison de la modestie de son objet, le nouveau projet américain pouvait être mis en œuvre sans soulever les suspicions mutuelles que comporterait « l'établissement d'un système d'inspection et de contrôle à l'échelle mondiale ». L'Agence assurerait la conservation des matériaux qui lui seraient fournis, mais sa tâche la plus importante consisterait à mettre au point des méthodes adéquates de répartition à travers le monde pour servir les buts pacifiques de l'humanité dans le domaine de l'agriculture, de la médecine et de la fourniture d'énergie aux nations les plus dépourvues.

Le gouvernement soviétique, qui avait été averti du projet du Président Eisenhower (16), présenta, le 21 décembre, deux objections : seule une part infime des réserves de matières fissiles serait affectée à des fins pacifiques, le gros étant destiné à la fabrication de nouvelles bombes ; le transfert d'une portion des matières fissiles à l'Agence ne restreignait nullement la possibilité d'employer les armes atomiques. Or, le problème le plus important et le plus urgent demeurerait l'interdiction inconditionnelle des armes de destruction massive assortie d'un strict contrôle international. D'autre part, il était nécessaire d'affecter aux besoins pacifiques des peuples non seulement une parcelle, mais toute la masse des matières fissiles. Le gouvernement soviétique reprenait donc l'idée d'une internationalisation de l'atome déjà exprimée dans le plan Baruch, alors que la nouvelle proposition américaine visait précisément à dissiper les réserves qu'avait suscitées l'établissement d'un système d'inspection et de contrôle à l'échelle mondiale (17). Néanmoins, le gouvernement soviétique se déclarait disposé à engager les pourparlers pour la mise

(16) L'ambassadeur des Etats-Unis à Moscou, M. Charles Bohlen, avait transmis à M. Molotov, le 7 septembre 1953, les grandes lignes du discours que le Président Eisenhower devait prononcer le lendemain et il avait obtenu l'assurance que la proposition américaine serait examinée avec tout le sérieux nécessaire. Toutefois la *Pravda*, en rendant compte du discours du Président Eisenhower, passait sous silence les passages les plus caractéristiques.

(17) Au sein de la commission américaine de l'énergie atomique des voix s'élevèrent contre la proposition du Président Eisenhower qui préconisait la diffusion des renseignements scientifiques et des matières fissiles sans prévoir des garanties qu'elles ne seraient pas utilisées à des fins militaires (cf. John LEAR, « Ike and the peaceful Atom », *The Reporter*, 12 janv. 1956).

en œuvre du plan « Atoms for peace » et M. Dulles en prenait acte dans un communiqué publié le jour même. L'insistance soviétique à subordonner tout accord de désarmement à l'interdiction de l'arme atomique fit achopper les entretiens amorcés le 11 janvier 1954 à Washington entre M. Dulles et l'ambassadeur Zaroubine. Ils se déroulèrent dans le plus grand secret jusqu'à la publication à Moscou et à Washington le 28 septembre 1954 de la correspondance échangée à ce sujet. L'impasse était totale. Les Etats-Unis voulaient organiser une coopération internationale en vue de répandre les applications industrielles pacifiques de l'énergie atomique, sans anticiper sur la réduction des armements ; en revanche, l'Union soviétique plaçait délibérément la proposition américaine dans la perspective d'un désarmement général préalable. Parallèlement, se poursuivaient des entretiens entre les Etats-Unis et ceux de leurs alliés qui possédaient de l'uranium (Canada, Belgique) ou procédaient à des recherches dans le domaine de la science atomique (Norvège, Pays-Bas et France). Ces efforts, auxquels l'Union soviétique s'associa par la suite, aboutirent quatre ans plus tard (octobre 1957), à la constitution de l'Agence Internationale de l'énergie atomique.

Tandis que la proposition « Atoms for peace » faisait l'objet d'entretiens confidentiels, les Etats-Unis prenaient des mesures de sécurité qui infirmaient les prémisses de leur diplomatie du désarmement. Pour parer au danger que constituait la détention de l'arme thermonucléaire par l'Union soviétique, le Département d'Etat imaginait de faire reposer la sécurité du monde libre sur la menace de représailles massives. Or, la nouvelle doctrine stratégique, définie par M. Dulles le 12 janvier 1954, dans une adresse au *National Council on foreign relations*, impliquait la poursuite des essais en vue de perfectionner l'arme thermonucléaire. De fait, la commission américaine de l'énergie atomique, après avoir révélé les caractéristiques et les effets de la bombe H qui avait explosé à Eniwetok, le 1^{er} septembre 1952, annonçait l'expérimentation de bombes quatre fois plus puissantes en réponse aux essais soviétiques d'août 1953. Ces essais eurent lieu à Bikini, les

(18) L'explosion du 1^{er} mars qui causa l'accident des pêcheurs japonais du « Fukuryu Maru », suscita l'inquiétude générale dont sir Winston Churchill se fit l'écho aux Communes. Pour plus de détails sur les caractéristiques des engins expérimentés et le retentissement des explosions nucléaires et thermonucléaires dans l'opinion, v. J. Moch, *La Folie des hommes*.

1^{er} et 26 mars 1954 et provoquèrent l'inquiétude générale par l'ampleur de leurs effets qui avaient dépassé les prévisions des experts (18). Un vent de panique souffla en Europe, surtout en Grande-Bretagne dont le territoire abritait la plupart des bases du Strategic Air Command et deviendrait en cas de guerre la première cible des représailles soviétiques. Sur le continent, on redoutait que la doctrine des représailles massives (« massive retaliations ») entraînât l'adoption d'une stratégie périphérique et le retrait outre-Atlantique des troupes anglo-saxonnes. Enfin, le Président Nehru demandait le 31 mars la suspension des essais nucléaires, tandis qu'aux Etats-Unis était instruit le procès de la doctrine de représailles massives, de sa compatibilité avec les prérogatives du Congrès, les pactes de sécurité régionale et de désarmement (19). Ces mouvements divers suscitèrent la reprise des pourparlers sur le désarmement.

En effet, le 2 avril 1954, les représentants des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France à l'O.N.U. demandaient d'urgence la convocation de la commission du désarmement. L'Union soviétique, qui avait été prévenue de cette requête, avait exprimé son accord. Son objet était la création d'un comité restreint, composé de délégués des puissances principalement intéressées suivant la suggestion présentée le 11 novembre 1953 par M. Jules Moch et adoptée par l'Assemblée générale, le 28 novembre 1953 (20). La commission du désar-

(19) Ces critiques contraignirent le secrétaire d'Etat à nuancer sa conception initiale dans un article paru dans la revue *Foreign Affairs* d'avril 1954. Il précisait que la menace de représailles avait essentiellement pour but de décourager l'agression contre les Etats-Unis ou contre ses intérêts vitaux, mais ne constituait pas le « nec plus ultra » de la défense du monde occidental qui n'avait pas renoncé aux moyens classiques. Cette mise au point figurait également dans les discours de M. Dulles du 19 mars et du Président Eisenhower du 5 avril 1954.

(20) Le paragraphe B du communiqué final de la Conférence de Berlin (18 févr. 1954) était consacré au désarmement.

« Les gouvernements des Etats-Unis d'Amérique, de la France, de la Grande-Bretagne et de l'U.R.S.S. :

— Convaincus que la solution des différends internationaux nécessaire à l'établissement d'une paix durable serait considérablement facilitée par un accord de désarmement ou, tout au moins, par un accord sur une réduction substantielle des armements,

— Conviennent de procéder par la suite à un échange de vues pour parvenir à une solution positive de ce problème, ainsi que le recommande l'article 6 de la résolution des Nations Unies en date du 28 novembre 1953 » (*L'année politique*, 1954, p. 613).

mement, qui se réunit le 9 avril 1954 à New York, fut immédiatement saisie d'une proposition britannique tendant à la formation d'un sous-comité où seraient représentés les Etats-Unis, l'Union soviétique, le Canada, la France et la Grande-Bretagne. Le 14 avril, le représentant de l'U.R.S.S. déposait un amendement demandant la participation de la République populaire chinoise, de la Tchécoslovaquie et de l'Inde. Il fut rejeté le 19 avril par dix voix contre une (U.R.S.S.) et une abstention (Liban) (21), tandis que la proposition britannique était adoptée par neuf voix contre une (U.R.S.S.) et deux abstentions (Liban et Chine nationaliste). M. Vychinski, qui avait menacé de boycotter le sous-comité si sa composition n'était pas conforme à ses vœux, assista néanmoins, le 23 avril à New York à la séance où il adopta son règlement intérieur. Londres l'accueillait à partir du 13 mai et ses délibérations auraient lieu à huis-clos, à l'abri de toute influence extérieure et sans les possibilités de propagande démagogique offertes par un débat public. Il était légitime d'en attendre un examen réaliste des thèses en présence et l'élaboration d'un compromis.

Le sous-comité du désarmement siégea à Londres (Lancaster House) du 13 mai au 22 juin 1954 (22). Après vingt séances de travail, il se séparait sans résultat, n'ayant à présenter à la commission qui l'avait mandaté qu'un procès-verbal de carence. A un plan franco-britannique de désarmement graduel, équilibré et contrôlé (23), présenté le 11 juin, M. Malik avait rétorqué par la revendication sempiternelle de l'interdiction préalable de l'arme atomique et de la réduction en un an, d'un tiers des forces dotées d'armes classiques (24).

(21) Le Liban était favorable à la participation de l'Inde et de la Tchécoslovaquie mais hostile à celle de la Chine populaire. Le délégué de la France, M. Hoppenor, avait déclaré qu'il s'abstiendrait dans le vote sur la participation de l'Inde pour rendre hommage à ses initiatives en faveur de la paix.

(22) Les « Cinq » étaient représentés par MM. Lester B. Pearson (Canada), Moorehead Patterson (Etats-Unis), Jules Moch (France), Selwyn Lloyd (Grande Bretagne) et Jacob Malik (U.R.S.S.).

(23) Ce plan s'inspirait très largement des propositions françaises de 1952 et 1953, mais était maintenant présenté en commun par les délégués français et britanniques et accepté par l'ensemble des délégations occidentales.

(24) C'est au cours de cette session du sous-comité que M. Moorehead Patterson répudia officiellement, le 25 mai 1954, le plan Baruch qui avait inspiré jusque là la politique américaine de contrôle de l'énergie atomique. L'accession de l'U.R.S.S. au rang de puissance nucléaire avait modifié les données du problème qu'il convenait de résoudre selon d'autres méthodes.

L'U.R.S.S. ne modifia pas sa position au sein de la commission du désarmement qui siégea du 20 au 29 juillet sous la présidence de M. Jules Moch. Le délégué français, qui avait été le principal artisan du mémorandum franco-britannique, du 11 juin 1954, et qui manifesta constamment le souci d'opérer la synthèse des plans antagonistes, exprima sa confiance dans le résultat d'un examen plus approfondi de ce plan par le gouvernement soviétique et salua les accords de Genève sur l'Indochine comme un heureux augure. Le quatrième rapport de la Commission du désarmement, adopté à l'unanimité, le 29 juillet (et auquel étaient annexés le rapport du sous-comité et la proposition de M. Nehru du 2 avril 1954, concernant la suspension des essais nucléaires) exprimait « l'espoir que les circonstances permettront de continuer d'examiner avec profit la question du désarmement dont l'importance est reconnue par tous ». Ce vœu était exaucé peu après, puisqu'un représentant du gouvernement soviétique prenait contact avec M. Jules Moch, le 22 août 1954, pour lui apprendre que le gouvernement soviétique acceptait le plan franco-britannique comme base de discussion. Cette nouvelle fut rendue publique par M. Vychinski le 30 septembre à la tribune des Nations Unies et six semaines plus tard, le 4 novembre, l'Assemblée générale adoptait à l'unanimité une résolution sur le désarmement présentée pour la première fois en commun par le Canada, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne et l'U.R.S.S. Un mois plus tard, le 4 décembre 1954, elle devait voter également à l'unanimité une résolution sur l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques.

La première résolution, qui repose sur le plan franco-britannique du 11 juin 1954, a pour objet « la conclusion d'une convention internationale concernant la réduction des armements et l'interdiction des bombes A et H et des autres types d'engins de destruction massive ». Elle représente un accord de principe, désigne un objectif, crée un cadre, établit un programme de travail et institue une procédure.

Quant à la résolution sur la coopération internationale pour l'utilisation de l'énergie atomique, elle constitue un premier pas vers la mise en œuvre de l'initiative prise le 8 décembre 1953 par le Président Eisenhower ; elle organise la « collaboration internationale dans le domaine atomique sous la forme d'une agence permanente et d'une conférence technique ». Le but est de fournir au monde entier les isotopes si

utiles pour la médecine, l'industrie et l'agriculture et surtout de développer les usages pacifiques de l'énergie atomique.

Cet événement, qui a rempli d'allégresse la plupart des délégations occidentales (25) clôt l'ère des oppositions irréductibles et des débats stériles. Un accord de principe étant désormais intervenu, le véritable dialogue allait pouvoir s'engager.

(25) V. Jules Moch : *La Folie des Hommes*, p. 275-280.

DEUXIÈME PARTIE

Le désarmement dans le contexte de l'équilibre aéro-nucléaire entre les deux Grands

La décision soviétique de considérer le plan franco-britannique du 11 juin 1954 comme point de départ des futures discussions sur le désarmement, n'était pas dépourvue d'arrière-pensées : en préconisant la stabilisation des armements et des forces armées à leur niveau du 1^{er} janvier 1955, elle visait à contrecarrer le réarmement allemand. Mais les concessions au point de vue occidental sur la progressivité et l'imbrication des différentes mesures de désarmements traduisaient également une modification de l'équilibre stratégique.

Les Etats-Unis jouissaient du monopole de l'arme atomique de 1945 à 1949, puis de l'arme thermonucléaire de 1952 à 1953 et ils disposaient de véhicules porteurs capables d'appliquer à distance la force nucléaire d'annihilation. L'Union soviétique, même lorsqu'elle eut rattrapé son retard et constitué un stock important d'armes nucléaires, ne possédait pas d'appareils d'un rayon d'action suffisant pour exercer des représailles sur le territoire des Etats-Unis. L'équilibre résultait à la fois de la répugnance et de l'impuissance des Etats-Unis à utiliser politiquement leur monopole atomique et de l'impossibilité où se trouvait l'Union soviétique de lancer une attaque d'envergure. Bien plus, alors que la suprématie atomique américaine eut permis à Washington d'imposer impunément partout sa volonté, les Etats-Unis accumulèrent les revers diplomatiques, le Kremlin ayant su exploiter habilement la disproportion existant entre la puissance de destruc-

tion de l'arsenal atomique occidental et les trop modestes objets d'application qu'elle présentait à cette énorme force de frappe. Il spécula habilement et sans risques sur des différends assez sérieux pour affaiblir ou pour diviser l'Occident, mais pas assez graves pour justifier l'usage d'armes de destruction massive. L'explosion de la première bombe H soviétique en août 1953 et les séries de tests effectuées l'année suivante par les Etats-Unis (mars 1954) et par l'Union soviétique (septembre 1954) acheminèrent les deux Grands vers l'ère de la « nuclear plenty » (1), préfigurant elle-même celle du « nuclear stalemate » (impasse nucléaire) et de la « mutual deterrence » (dissuasion réciproque). En 1956, ils disposaient de bombes nucléaires et thermonucléaires en quantités suffisantes pour s'anéantir mutuellement et de véhicules porteurs susceptibles de les appliquer à n'importe quel objectif (2). Vulnérables tous deux aux armes nouvelles, les protagonistes de la guerre froide ne pouvaient songer à déclencher un conflit à moins d'être en mesure d'annihiler d'entrée de jeu les forces de représailles adverses ou d'en neutraliser la réplique au moyen d'un système anti-aérien absolument étanche. Ces deux conditions faisant défaut, la perspective d'un conflit atomique s'estompait à mesure que les hommes d'Etat prenaient conscience de son caractère suicidaire (3). Cette situation nouvelle, dite d'« équilibre de la terreur », constitue l'arrière-plan stratégique des pourparlers sur le désarmement ; il convient donc d'en dégager les composantes avant d'esquisser les interactions de la stratégie du « deterrent » et de la diplomatie du désarmement.

L'impasse nucléaire, le « nuclear stalemate », reposait sur la prise de conscience qu'une guerre totale était dénuée de signification politique. Le déchainement des moyens thermonucléaires créerait, en effet, une situation où les belligérants,

(1) Selon l'expression de Hamson Baldwin dans le *New York Times* du 28 octobre 1954.

(2) Cette situation avait été prévue par sir Winston Churchill dans deux discours prononcés successivement le 3 novembre 1953 et le 1^{er} mars 1955. Dans son livre *Power and Policy*, paru en septembre 1954, Thomas Finletter avait également émis l'hypothèse que les principales cités américaines seraient exposées au feu des forces stratégiques soviétiques en 1956.

(3) V. les déclarations du Président Eisenhower du 15 juillet 1955 et du 5 janvier 1956 (« Policy directive to Secretary of Defense, Charles Wilson ») et le communiqué final du voyage de MM. Boulganine et Khrouchtchev en Inde (13 déc. 1955).

également épuisés par les coups qu'ils se seraient portés (si toutefois ils avaient survécu à l'épreuve) ne seraient pas en mesure d'administrer le pays vaincu afin d'y établir leur domination. La seconde guerre mondiale fut, certes, une guerre d'extermination, mais les puissances victorieuses de celles de l'Axe les assujettirent en se substituant aux autorités légales des pays conquis. Car les Etats-Unis n'avaient pas subi trop fortement dans leurs structures les contre-coups du conflit auquel ils avaient été mêlés et leur potentiel matériel et humain se trouvait à peine entamé. Il n'en serait plus de même à l'issue d'un conflit thermonucléaire qui aurait détruit toute vie sociale organisée chez les antagonistes. L'enjeu politique aurait été volatilisé par le gigantisme des instruments militaires mis en œuvre ; les moyens auraient anéanti la fin à laquelle ils auraient été appliqués ; le conflit serait devenu sans objet.

Le pouvoir destructeur des armes nouvelles et le rayon d'action des véhicules excluaient non seulement toute victoire militaire, mais mettaient également en question les concepts stratégiques traditionnels. Ceux-ci reposaient sur le postulat d'une extension progressive des hostilités permettant la mobilisation corrélative des ressources humaines et matérielles décisives. L'expérience des deux guerres mondiales avait démontré que les forces engagées initialement n'avaient d'autre fonction que de tenir le temps nécessaire au rassemblement des « forces vives » de la nation et l'opinion s'était accréditée outre-Atlantique qu'il appartenait aux alliés européens des Etats-Unis de jouer ce rôle de bouclier. Or, ceux-ci, épuisés par la dernière guerre, n'étaient plus en mesure de contenir le choc initial de l'assaillant potentiel, mieux équipé et bénéficiant de la loi du nombre ; d'autre part, le développement de la puissance aérienne et sous-marine atomique impliquait l'élargissement du champ de bataille aux dimensions du globe dès le début des hostilités : celles-ci ne seraient pas circonscrites au vieux continent, mais les cités américaines seraient également placées sous le feu des bombardiers soviétiques et des fusées à moyenne portée lancées à partir de sous-marins. Ces innovations d'ordre technique devaient entraîner une révision profonde de la stratégie occidentale. La sécurité du continent européen était garantie désormais par la force de représailles des Etats-Unis et la contribution des alliés européens à la défense du monde atlantique.

tique était conditionnée par l'aide militaire américaine et l'assurance d'une intervention atomique en cas d'agression soviétique. La valeur de la garantie américaine reposait sur l'efficacité d'une force d'intervention constamment disponible, puisque selon les experts, un conflit thermonucléaire ne mettrait aux prises que les forces opérationnelles lors de son déclenchement (« forces in being ») et que son issue rapide interdisait aux belligérants de spéculer sur une mobilisation de leurs ressources nationales. Ainsi, le potentiel industriel qui avait toujours permis aux Etats-Unis, dans le passé, de rétablir la fortune des armes, serait détruit avant d'avoir pu jouer un rôle positif dans la conduite des opérations militaires. D'ailleurs, dans un conflit thermonucléaire, la destruction des concentrations industrielles et urbaines ne devait pas, logiquement constituer l'objectif premier d'un agresseur qui s'exposerait en retour aux représailles adverses. En agissant ainsi, il ne ferait qu'amorcer un processus de violence gratuite aboutissant à la désintégration des structures sociales et économiques des belligérants.

Il apparaît donc que la guerre nucléaire doit être envisagée différemment selon qu'on adopte un point de vue offensif ou défensif. L'agresseur réussira son coup s'il parvient à éliminer d'emblée toutes les forces de représailles adverses ou un pourcentage tel que son système anti-aérien puisse en neutraliser la réplique résiduelle. La partie pratiquant une politique défensive veillera donc à garder sa poudre sèche, c'est-à-dire à soustraire constamment ses instruments de représailles à un « Pearl-Harbour nucléaire ». En conservant après le choc initial le pouvoir d'infliger à l'assaillant des ravages disproportionnés à l'enjeu du conflit, il le dissuade de recourir à l'usage de la force.

C'est en termes de dissuasion à l'agression que se posait le problème de la sécurité du monde atlantique à l'âge nucléaire, en dépit de certaines déclarations intempestives des tenants de la guerre préventive. En effet, il était inconcevable que les Etats-Unis déclenchent un conflit en période d'équilibre de la terreur, alors qu'ils n'avaient pas osé liquider le communisme à une époque où le monopole de l'arme atomique leur eût permis de le faire sans trop de risques. Le non-recours à la force résulta-t-il alors d'un pacifisme foncier, de l'hostilité de l'opinion, de l'ignorance des possibilités de l'arme nouvelle ou encore de la présomption que les affrontements guerriers con-

tribuent moins à contenir la poussée du communisme qu'à en favoriser l'expansion ? Quoi qu'il en soit, la grande affaire du Pentagone et du Département d'Etat, après l'explosion des bombes A et H soviétiques, fut moins de gagner la guerre que d'empêcher qu'elle se produise en constituant des forces de représailles susceptibles de dissuader quiconque de recourir à l'agression. Ce fut l'objet de la politique du « deterrent » que le Général Le May définissait ainsi en 1956 devant un sous-comité du Sénat (4) :

« A deterrent force is one that is large enough and efficient enough that no matter what ennemy force does, either offensively or defensively he still receive a quantity of bombs or explosive force that is more than he is willing to accept. Therefore, he never starts a war » (5).

Une stratégie de « dissuasion » se propose donc de prévenir l'agression en menaçant l'agresseur potentiel de destructions dont l'ampleur est sans commune mesure avec les bénéfices qu'il escompte de l'usage de la force. Mais le caractère démesuré des armes nouvelles en restreint l'application à la sauvegarde de certains enjeux d'importance. Les perspectives d'un échange de coups atomiques sont en effet assez sombres pour qu'on ne les envisage qu'en tout dernier ressort, de sorte que la menace de représailles massives ne suffit pas à prévenir, quand elle ne les suscite pas, le grignotement, la subversion et l'action politique, formes que l'expansionnisme soviétique emprunte plus volontiers que l'explication finale, le « showdown ».

Quelles chances y avait-il à ce que l'Union soviétique déclenche une agression par surprise contre le monde occidental ? Outre qu'une opération de ce style infirmerait la prudence traditionnelle de la politique étrangère soviétique, elle supposait la localisation précise des forces de représailles adverses et leur anéantissement simultané. Réussir un tel coup était aléatoire et le risque était trop considérable pour que le gouvernement de l'Union soviétique consentît à jouer son sort et celui du socialisme sur le succès d'une entreprise aussi hasardeuse. Une agression n'était théoriquement concevable

(4) U.S. Senate Study of Airpower, **Hearings** before the subcommittee on armed Services, 84 th Congress, 2 d session-Washington : G.P.O. 1956, p. 202.

(5) « Une force de dissuasion est une force suffisamment puissante et efficace pour infliger à l'adversaire, en toute hypothèse, des destructions supérieures à sa capacité d'absorption. Ainsi il ne déclenchera jamais la guerre ».

que dans deux hypothèses : une supériorité stratégique écrasante ou le sentiment de l'imminence d'une agression était sur le point, en 1956, de dépasser les Etats-Unis par le nombre des bombardiers à long rayon d'action. Mais cette éventualité mettait-elle en péril l'équilibre aéro-nucléaire ?

L'aviation stratégique soviétique ne s'est développée qu'à partir de l'année 1954 (6). Certes, l'U.R.S.S. possédait, dès 1948, des T.U. 4 (« Bull », selon la terminologie de l'O.T.A.N.), construits sur le modèle d'un B. 29 américain contraint à un atterrissage forcé en Sibérie. Mais, leur rayon d'action n'étant que de 2.200 milles, ils ne tenaient sous leur feu qu'une fraction infime du territoire américain au prix de missions sans retour. L'édification ultérieure d'une flotte de bombardiers à long rayon d'action parallèlement à la progression des stocks d'explosifs nucléaires, modifia l'équilibre stratégique en rendant les cités américaines vulnérables aux bombes soviétiques. Au printemps de 1955, la presse occidentale révélait (7) que l'aviation stratégique de l'U.R.S.S., l'A.D.D. (Aviatsiia Dalnevo Deistvia), était dotée de deux types de bombardiers capables de transporter les bombes A et H jusqu'aux objectifs américains : un appareil à turbo-propulsion, le « Bear », et un bombardier lourd à réaction, le « Bison ». Le « Bear » avait un rayon d'action de 4.000 milles, mais une vitesse horaire de 450 milles seulement, ce qui le rendait vulnérable à la chasse à réaction et aux engins téléguidés sol-air. Le « Bison » (8) en revanche avait une vitesse horaire de 610 milles et un rayon d'action de 3.000 milles. En décollant des bases avancées des péninsules de Kola et de Chukchi, le « Bison » et le « Bear » couvraient respectivement le tiers et la moitié du territoire des Etats-Unis ; selon qu'il décollait de Chukchi ou de Kola, le « Bison » couvrait 78 % ou 25 % du territoire américain, en faisant le plein une fois et l'intégralité (moins le Texas) en le faisant deux fois.

(6) Nos informations sur la structure des forces armées des deux Grands sont empruntées à l'ouvrage de M. Henry KISSINGER, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*.

(7) Cf. l'enquête des frères ALSOP, publiée par l'hebdomadaire *Saturday Evening Post* et reproduite par *L'Express* du 2 avril 1955, sous le titre : « S.A.C, contre A.D.D. : Guerre ou Paix ? ».

(8) Il fut présenté pour la première fois à la revue du 1^{er} mai 1955 : 13 appareils de ce type survolèrent Moscou ce jour-là. Précisons que « Bear » et « Bison » sont les appellations O.T.A.N. des appareils soviétiques.

Pour parer à cette menace, la « Strategic Air Force » disposait de trois types de bombardiers :

— le B. 47 dont le rayon d'action était de 3.000 milles et la vitesse horaire de 600 ;

— le B. 36 dont le rayon d'action était de 10.000 milles et la vitesse horaire de 435 ;

— le B. 52 dont le rayon d'action était de 6.000 milles et la vitesse horaire de 650.

Le B. 47 n'était pas un bombardier intercontinental : le territoire soviétique était hors de sa portée à partir des bases américaines et son efficacité dépendait du réseau de bases situées à la périphérie du monde communiste. Le B. 52 en revanche, avait un rayon d'action suffisant pour s'en rendre autonome. En 1956, le S.A.C. se composait de 28 escadrilles de 45 B. 47 et de 5 escadrilles de reconnaissance de 30 appareils seulement, soit 1.410 appareils ; 11 escadrilles de 30 B. 36, soit 330 appareils et on prévoyait que l'effectif des B. 52 serait de 500 en 1959. Mais les experts de l'armée de l'air envisageaient un rythme de progression encore plus rapide de l'aviation soviétique qui ne tarderait pas à surclasser le S.A.C. par le nombre des appareils et mettrait ainsi en péril la sécurité des Etats-Unis.

De telles craintes n'étaient pas fondées, car la supériorité stratégique n'est pas fonction seulement du nombre des bombardiers, mais encore de leur rayon d'action et de l'efficacité de la défense anti-aérienne. Or, les bombardiers soviétiques n'atteignaient une fraction du territoire des Etats-Unis qu'en effectuant des missions sans retour, alors que les B. 52 tenaient sous leur feu l'intégralité du sol russe. Une agression soviétique présupposait la concentration des appareils dans les bases de Kola et de Chukchi ; ces préparatifs n'auraient pas échappé à la vigilance des services de sécurité américains et les autorités responsables, alertées, auraient disposé d'un délai suffisant pour préparer la riposte. D'ailleurs, même à partir des bases arctiques les bombardiers soviétiques ne couvraient tout le territoire des Etats-Unis qu'en étant ravitaillés une ou deux fois en vol, opération qui présentait des risques majeurs au-dessus d'un territoire ennemi. La simultanéité dans la destruction des forces de représailles ne pouvant être obtenue, l'agression par surprise n'était pas l'instrument adéquat d'une politique impérialiste. La probabilité en sera-t-elle plus grande lorsque l'Union

soviétique disposera d'appareils dont le rayon d'action lui permettra de lancer son offensive sans concentrer au préalable ses forces dans les bases arctiques ? Il ne le semble pas, compte tenu à la fois des facteurs géographiques et stratégiques : l'immensité du territoire soviétique enserré d'un réseau de bases O.T.A.N., l'exiguïté du territoire des Etats-Unis hérissé de systèmes-radar et de défenses anti-aériennes.

On a pu contester l'utilité de la D.C.A. à l'ère nucléaire, son objet n'étant pas tant de prémunir contre les dévastations atomiques (9) que de contraindre un éventuel agresseur à accroître son effort offensif dans la proportion des pertes prévisibles et à révéler ainsi ses intentions. En effet, aussi longtemps que la puissance de destruction de chaque projectile demeurait relativement faible, chaque parti cherchait à user lentement le potentiel de combat de l'autre ou à saper peu à peu sa volonté de poursuivre la lutte. La guerre d'usure donnait un sens à la défense anti-aérienne. Celle-ci usait les forces assaillantes en s'usant d'ailleurs elle-même et une sorte d'équilibre s'établissait entre les deux parties que chacun cherchait à détruire à son profit. Mais, depuis Hiroshima, tout est changé. En multipliant par plusieurs milliers, voire par plusieurs dizaines de milliers de fois la puissance de destruction d'un seul projectile, l'explosif nucléaire rend illusoire le recours à la défense active. Au cours de la seconde guerre mondiale, des pertes de 10 % par raid aérien étaient jugées insupportables par l'assaillant qui n'en trouvait pas la compensation dans les ravages exercés sur le territoire ennemi : le principe du « filtre » sur lequel était fondée la défense avait joué. Mais dans un conflit thermonucléaire, rien ne sert de filtrer la quantité de destruction à partir du moment où une de ses unités suffit à exercer des ravages excessifs. Il ne faut donc plus espérer d'une organisation de défense aérienne que des résultats seconds : son rôle est de réduire au minimum les destructions causées par l'agresseur ou, au pire, de rendre un peu plus difficile la matérialisation de ses desseins agressifs et de l'obli-

(9) Les D.C.A. modernes avec fusées à tête chercheuse aiguillant l'engin vers son objectif (par oreilles sensibles à l'infra-rouge ou à la chaleur) et explosant par influence à distance de l'objectif et sans que le contact soit nécessaire ont une précision telle qu'on peut admettre qu'une escadre volant à altitude normale serait détruite à 90 %. — En rase-motte les pertes seraient moindres, mais les accidents nombreux : on ne vole pas impunément des milliers de km. en rase-motte, ni même des centaines.

ger à quelques efforts et à quelques dépenses supplémentaires à porter au débit de son bilan offensif (10).

C'est en 1952 que la perspective du développement de l'aviation soviétique incita le Pentagone à mettre en place une puissante organisation de défense anti-aérienne. Elle devait comprendre deux lignes de détection : la « ligne d'alerte avancée » (la « distant early warning line » ou D.E.W. line) dans la zone arctique et la « Mid Canada Line », douze cents kilomètres plus au Sud. La première ligne d'interception se situait aux confins du Canada et des Etats-Unis, bien que des experts eussent suggéré de la placer plus au Nord afin que la destruction des appareils assaillants puisse s'effectuer dans une zone démographiquement peu dense. Elle était équipée de fusées téléguidées à ogive nucléaire, du type Nike (fabriquée par l'armée de terre) et Telos (fabriquée par l'armée de l'air) dont la portée était de 60 à 100 milles et le pouvoir destructeur de un mille cube.

La dissémination des bombardiers du S.A.C. sur une centaine d'aérodromes distribués sur l'immense espace de l'hémisphère-nord constituait une seconde garantie contre la surprise. Pour que celle-ci fût totale, l'attaque de ces aérodromes devait être menée simultanément, car si les destructions étaient échelonnées dans le temps, les premières déflagrations donneraient l'alerte et les bombardiers du S.A.C. évacueraient les autres aérodromes pour porter à l'assaillant des coups dont il ne se relèverait pas. Or, cette simultanéité dans la destruction était à peu près impossible à obtenir, du moins en usant du bombardier piloté. C'est que les objectifs se trouvaient à des distances fort inégales des premières lignes de détection qui les protégeaient tous et ces écarts fournissaient à la victime de l'agression une marge suffisante pour préparer sa riposte. En dressant ses plans, l'état-major assaillant devait choisir entre deux formules à peu près aussi peu satisfaisantes pour

(10) Sur ce point, les opinions les plus autorisées concordent. Selon Henry KISSINGER (*op. cit.*), une défense anti-aérienne efficace à 90 % ne suffirait pas à conjurer le péril nucléaire. Or, le système de D.C.A. américain ne ferait subir que 80 % de pertes à une première vague de 2.000 bombardiers et 20 % seulement aux mille appareils suivants. (cf. Paul NITZE, « Incidences des armes nouvelles sur les problèmes politiques et stratégiques de l'Occident », conférence prononcée à l'Institut Nobel d'Oslo en 1955). Quant au Général Gallois, il doute que l'on puisse obtenir une efficacité de 50 % alors qu'après des années de préparation et d'entraînement, le rendement de la défense allemande était dix fois moins élevé (*Stratégie de l'âge nucléaire*, p. 140 et s.).

lui : ou bien ses bombardiers navigueraient de manière à être détectés à peu près simultanément partout et, dans ce cas, ceux qui attaqueraient des bases européennes frapperaient une heure seulement après avoir donné l'éveil alors que les bombardiers dirigés contre les aérodromes du Texas atteindraient leurs objectifs quatre ou cinq heures seulement après l'alerte générale : les bombardiers américains auraient pris l'air depuis longtemps. Ou bien, les plans de vol des appareils soviétiques seraient établis en vue de leur faire atteindre tous leurs objectifs au même moment. Dans ce cas, en raison de l'inégalité des distances séparant les zones de détection des aérodromes à bombarder, les avions soviétiques attaquant les terrains du Kansas donneraient l'alerte bien avant que ceux qui seraient à diriger contre les aérodromes européens aient même pris l'air.

Associée à la géographie, la détection par radar fournissait à la défense le répit indispensable ; le recul, l'échelonnement des objectifs par rapport à la ligne de détection concouraient à leur sauvegarde ; enfin l'implantation autour de l'Eurasie des bases du S.A.C. et du Bomber-Command (11) ainsi que leur éparpillement entre le rideau de fer et le tropique du Cancer garantissaient la survie des Boeing 47 et 52 investis de la mission de riposter à toute agression soviétique d'envergure. La politique des bases étrangères pratiquée par les Etats-Unis, systématiquement depuis 1950, trouvait ainsi sa justification : la densité du réseau de bases qui entoure le territoire soviétique va moins dans le sens d'une politique « d'encerclement capitaliste » que dans celui d'une stratégie de la dissuasion. Les puissances de l'Ouest ont fondé leur sécurité sur la menace de représailles foudroyantes en cas d'agression brusquée et la dispersion des bases leur semble un moyen sûr de soustraire leur potentiel de riposte à toute surprise.

Le rapport des forces excluait donc la guerre générale dont le déclenchement pouvait néanmoins résulter d'un malentendu ou de l'élargissement d'un conflit local. Mais l'équilibre de la terreur était fragile et menacé par la « surprise technique » : une découverte scientifique était susceptible de conférer à l'un des antagonistes le pouvoir de réduire les forces de représailles adverses sans coup férir ou en ne subissant que des destruc-

(11) Aviation stratégique britannique.

tions inférieures au seuil en deçà duquel le recours à la force est payant (12).

L'instauration du nouvel équilibre stratégique et la crainte de voir se déchaîner le cataclysme thermonucléaire incitèrent les deux parties principalement intéressées à examiner le problème du désarmement sur des bases nouvelles. La première tentative se situa dans la perspective du désarmement global tracée par le mémorandum franco-britannique du 11 juin 1954 qui fut discuté au sein du sous-comité du désarmement du 25 février au 1^{er} juin 1955. La mise en œuvre de ce plan, conçu de façon à sauvegarder la sécurité des parties contractantes au cours du processus du désarmement, aboutissait à l'élimination radicale des armes de destruction massive et à la réduction des armes « classiques » à des niveaux définis forfaitairement. Il visait à substituer à la paix armée fondée sur l'équilibre de la terreur, un ordre international exclusif de tout recours à la force puisque les moyens de se livrer bataille seraient anéantis et que leur reconstitution serait prohibée par un accord international. En admettant que les Etats souverains aient souscrit à cette philosophie radicale du désarmement (13), l'obstacle du contrôle les aurait contraint de renoncer à cet objectif ambitieux. L'Union sovié-

(12) La stabilité de la dissuasion réciproque repose sur l'invulnérabilité de deux forces de frappe. Supposons que l'un des deux Grands invente un engin susceptible de mettre hors de combat une fraction importante du potentiel adverse et d'en neutraliser la réplique résiduelle : il jouirait d'une supériorité incontestable. L'inégalité des destructions, sinon l'impunité de l'agresseur en cas de guerre, rendrait asymétrique la dissuasion. Le Grand, en état d'infériorité, devrait se rendre aux conditions dictées par l'autre ou subir ses provocations extrêmes sans réagir.

(13) On a quelque raison d'accueillir avec scepticisme les déclarations d'hommes d'Etat sur leur désir de voir aboutir rapidement un accord de désarmement. Sa signature impliquerait, en effet, de leur part la renonciation à l'exploitation d'un thème de propagande d'une efficacité éprouvée : démontrer son pacifisme à l'opinion mondiale en rejetant systématiquement sur l'interlocuteur la responsabilité de l'échec des tentatives de désarmement. Convaincus du bellicisme congénital des impérialistes dont les Américains sont les leaders incontestés, les Chinois ne voient d'ailleurs dans les négociations que les Soviétiques s'efforcent de mener avec les Américains d'autre utilité que celle d'obliger ceux-ci à se démasquer, à se montrer tels qu'ils sont, à jouer le rôle le plus intéressant que l'on puisse leur faire jouer : celui de « professeur par l'exemple négatif ». (cf. Claude CADART : « Que pensent les Chinois » ? *France Observateur*, 1^{er} déc. 1960). V. également le communiqué du gouvernement de la Chine populaire approuvant le plan soviétique de désarmement du 2 juin 1960 (*Le Monde*, 8 juin 1960).

tique ne contestait plus le principe du contrôle et elle semblait même vouloir accorder à l'organisme qui en serait chargé les « pleins pouvoirs nécessaires » qu'elle lui refusait jusqu'alors. Toutefois, les réticences soviétiques à définir avec précision ses modalités équivalaient au refus d'un contrôle trop inquisitorial, alors que les Occidentaux considéraient que l'indépendance et la liberté de mouvement des inspecteurs étaient indispensables à l'accomplissement de leur mission. Ces divergences sur la conception du contrôle étaient encore renforcées par une difficulté d'ordre technique : l'impossibilité, dans l'état actuel de la science, de déceler les stocks atomiques et thermonucléaires préexistants. Dans ces conditions la vérification des inventaires déclarés par les pays signataires du traité de désarmement ne pouvait pas s'appuyer sur des réalités certaines. Les études théoriques effectuées aux Etats-Unis pour tenter de reconstituer les stocks à partir de matières fissiles produites avant l'entrée en vigueur du contrôle (méthode de l'in-put — out put) ont montré que l'erreur marginale est beaucoup trop grande pour les exigences de la sécurité. La conviction que l'élimination des armes atomiques ne pouvait être garantie scientifiquement imprima aux pourparlers une orientation nouvelle dont la suggestion du Président Eisenhower d'une inspection aérienne des territoires des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. fut le prélude. Puisque la destruction des armes nucléaires échappait à tout contrôle et qu'aucun des deux Grands n'était disposé à vider son arsenal nucléaire par crainte de se livrer à la discrétion de son rival, ne convenait-il pas d'empêcher avant tout qu'ils s'en servent les uns contre les autres ? L'inspection aérienne, en prévenant toute agression par surprise, susciterait l'atmosphère de confiance indispensable à la conclusion d'accords plus larges.

Après la reprise des pourparlers, la délégation américaine au sous-comité du désarmement conclut à l'application immédiate du plan Eisenhower, dit « open skies » (cieux ouverts), et à la « mise en réserve » de tous les plans antérieurs dont la discussion était oiseuse tant que la science n'aurait pas mis au point un système de contrôle efficace. La délégation soviétique refusa de souscrire à un texte qui visait à substituer le contrôle à toute mesure concrète de désarmement et, partant, ne pouvait que masquer une entreprise d'espionnage. Quant aux Franco-Britanniques, attachés au principe d'un désarmement global et progressif, ils se bornèrent à remanier leur plan

initial en fonction des nouvelles données techniques du contrôle. Leur objectif se résumait dans la formule de M. Jules Moch : « Pas de désarmement sans contrôle, pas de contrôle sans désarmement, mais progressivement tout le désarmement actuellement contrôlable ». La synthèse de ces différentes positions ne parvenant pas à s'effectuer, les divergences étaient plus accusées que jamais à l'issue du débat sur le désarmement à la neuvième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, alors que les échanges de vues au sein du sous-comité avant la conférence de Genève avaient été marqués du signe du compromis. La résolution 914 (X) de l'Assemblée générale constata l'échec des tentatives de l'année écoulée, mais reconduisit les organismes du désarmement dans leur fonction en les investissant de la mission de concilier les différentes propositions émises. Cette tâche les absorba par intermittence de 1956 à 1957. Mais, en contrepoint de l'effort de désarmement général se manifestèrent des tentatives de désarmement partiel. Au lieu de poursuivre la réalisation d'un plan global selon une ligne tracée d'avance, on s'attacha dès lors à résoudre isolément les problèmes dont la solution s'imposait d'urgence ou ne se heurtait pas à des obstacles techniques et politiques insurmontables.

Le 27 mars 1956, l'Union soviétique déposait une proposition de réduction des forces armées et des armements de type classique préalablement au désarmement nucléaire. La mise en œuvre de ce programme ne se heurtait pas à l'objection du contrôle et était conforme aux exigences de la modernisation des appareils militaires. L'initiative soviétique s'inspirait autant du souci de contribuer au désarmement que du désir de ne pas perdre aux yeux de l'opinion mondiale le bénéfice d'un geste imposé par la course aux armements les plus modernes.

La proposition soviétique du 17 novembre 1956 recelait la même ambiguïté. En suggérant l'inspection aérienne d'une zone située à 800 km. de part et d'autre de la ligne de démarcation en Europe, le Maréchal Boulganine paraissait faire droit à une revendication fondamentale de la délégation américaine tout en prenant en considération l'idée d'une zone neutralisée émise par sir Anthony Eden, en juillet 1955, à la conférence de Genève. Or l'initiative du Premier Britannique n'avait pas été approuvée par ses alliés de l'O.T.A.N. qui redoutaient une cristallisation de la division de l'Allemagne

et du *statu quo* en Europe. D'autre part, le fait que le nouveau plan soviétique ait été publié peu après la répression du soulèvement hongrois induit à penser qu'il s'agissait moins d'un geste pacifique que d'une manœuvre de diversion. Certes, l'acceptation du principe de l'inspection aérienne comportait une légère concession au point de vue américain, mais son application à une zone géographique limitée vidait de sa substance le plan « open skies » : une assise universelle était la condition de l'efficacité d'un mécanisme de prévention de l'agression par surprise. L'inspection régionale se situait davantage dans la perspective de l'expérimentation d'un système de contrôle et du dégagement de zones critiques.

La revendication prioritaire de l'arrêt des essais nucléaires par la délégation soviétique au cours de l'année 1957 constituait une autre variété d'approche partielle du problème du désarmement. L'absence d'accord sur ce point fut le prétexte de la rupture. Lasse d'être mise constamment en minorité dans des organismes dominés par les puissances occidentales et forte de ses succès dans le domaine de l'exploration spatiale, l'Union soviétique demanda le remaniement de la commission du désarmement afin de permettre à tous les Etats-membres de l'O.N.U. de prendre part au débat. Cette prétention se heurta à une fin de non recevoir de la part des Occidentaux qui objectèrent les difficultés de la recherche d'un compromis au sein d'une assemblée trop nombreuse, mais consentirent néanmoins à porter à 25 le nombre des Etats participants afin d'en rendre la composition plus conforme à l'équilibre mondial des forces. Cette concession ne leur paraissant pas suffisante, les Soviétiques se retirèrent et cessèrent dès lors de prendre part aux travaux de la commission du désarmement ainsi composée.

L'orientation des pourparlers vers un désarmement partiel était commandée à la fois par les difficultés techniques du contrôle et par la logique de l'« équilibre de la terreur ». La conviction qu'il n'était pas possible de reconstituer avec certitude les stocks existants de matière fissile avait sonné le glas du désarmement général. Faute de pouvoir éliminer l'arme nucléaire, il fallait s'accommoder de sa dissémination et de l'équilibre qu'il s'était instauré entre ses détenteurs actuels. Dès lors, la tâche des négociateurs consistait non pas à mettre en question l'équilibre stratégique, mais à l'aménager en le fondant sur des bases moins fragiles et moins dangereuses que

la course aux armements. Il s'agissait en premier lieu d'atténuer, sinon de conjurer la menace d'un conflit total en mettant les détenteurs de l'arme nucléaire en posture de ne pouvoir l'appliquer à des fins positives ; la réduction des stocks par tranches équilibrées s'ensuivrait à mesure que le « contrôle des armements » se substituerait à la compétition comme facteur d'équilibre.

Un tel processus était d'ailleurs conforme aux intérêts des deux protagonistes de la guerre froide. Opposants irréconciliables sur tous les plans, ils communiaient dans la même crainte d'un conflit généralisé que le gigantisme des moyens utilisés dépouillerait de toute signification politique. C'est pourquoi l'effort de désarmement s'appliqua à trois points de rupture éventuels de « l'équilibre de la terreur ».

1° La structure des dispositifs d'alerte et la dispersion des forces de repréailles excluait l'agression par surprise. Mais la crainte d'une « surprise technique » suscitait de part et d'autre une course aux armements dont la dynamique allait dans le sens du déclenchement du conflit redouté. Le plan « open skies » visait à libérer le monde de la hantise d'une agression brusquée, à mettre un cran d'arrêt à la course aux armements et à susciter ainsi une atmosphère de confiance favorable à la conclusion d'accords plus larges.

2° L'agression par surprise était moins probable que le glissement progressif vers le conflit total. En effet imaginons une opération de police dans le voisinage de la ligne de démarcation en Europe ou dans une aire géographique constituant un enjeu de la guerre froide. Si une puissance atomique s'est engagée à sauvegarder l'intégrité territoriale et l'indépendance politique d'un de ses alliés, l'élargissement du conflit à des dimensions thermonucléaires est fatal à moins que la prudence et le sens du compromis l'emportent en définitive. C'est afin de prévenir tout incident susceptible de dégénérer en conflit hyperbolique et pour expérimenter par la même occasion sur une échelle réduite les différentes méthodes de contrôle, que fut suggérée en 1957 l'inspection aéro-terrestre de zones arctiques et européennes.

3° La guerre thermonucléaire pouvait enfin résulter d'un malentendu ou d'une imprudence, soit que l'explosion tactique d'une petite bombe atomique soit interprétée par l'adversaire comme le prélude à l'anéantissement thermonucléaire, soit

qu'un Etat fraîchement promu au rang de puissance nucléaire et ignorant la logique de l'arme nouvelle commette l'imprudence d'amorcer la guerre totale. Sur un autre plan, la folie soudaine d'un subordonné isolé, commandant d'avion ou de sous-marin et l'erreur d'interprétation de taches sur un écran-radar étaient susceptibles de produire les mêmes résultats catastrophiques. L'arrêt des essais nucléaires dissiperait les craintes suscitées par les conséquences biologiques des retombées radio-actives et contribuerait à réduire les risques d'une guerre thermonucléaire en ralentissant la diffusion des armes nouvelles.

Fondant leur sécurité sur la détention d'une panoplie nucléaire à laquelle ils ne cessaient d'accrocher des pièces nouvelles, pour ne pas avoir à s'en servir, les Grands étaient contraints à une course aux armements dont ils redoutaient cependant l'aboutissement probable : la guerre. La crainte d'une « surprise technique » ne les autorisait pas à relâcher un effort qu'imposait la faillite du désarmement contrôlé, mais dont les risques et la gratuité étaient patents. Car l'accumulation des armes nucléaires, si elle est commandée par une stratégie de la dissuasion, peut également être à l'origine du cataclysme redouté. D'ailleurs, n'était-il pas aberrant de fonder la paix sur la course aux armements et de consacrer des ressources considérables au perfectionnement d'un appareil qu'on était résolu à ne pas mettre en service, bien plus, dont on redoutait le déclenchement. C'est pourquoi, il était souhaitable de prévenir les conflits par des moyens moins ruineux et moins risqués que ceux qui visaient à perpétuer l'équilibre de la terreur. Un système d'inspection, dont les modalités restaient à déterminer, permettrait d'exclure l'éventualité d'une agression brusquée ; des aménagements politico-militaires dans les zones de tension atténueraient les risques d'accidents générateurs de brasiers nucléaires ; enfin, la fermeture du « Club atomique » entravait la diffusion de l'arme nouvelle et en réserverait l'usage aux puissances rompues à sa logique et peu enclines à prendre des initiatives catastrophiques pour la paix mondiale.

CHAPITRE PREMIER

LA VOIE DU DÉSARMEMENT GÉNÉRAL, PROGRESSIF ET ÉQUILIBRÉ

Section I

Le mémorandum franco-britannique et le réarmement allemand

L'acceptation par l'Union soviétique du mémorandum franco-britannique du 11 juin 1954 comme base de discussion constituait une innovation dans l'histoire du désarmement. Jusqu'alors les deux camps avaient émis des prétentions contradictoires, dont la prise en considération aurait eu pour effet de renforcer la sécurité de l'un au détriment de celle de l'autre. L'Ouest subordonnait le désarmement nucléaire au désarmement classique, alors que l'Est revendiquait l'interdiction préalable de l'arme atomique ; les Occidentaux exigeaient que le désarmement fut précédé de la communication de renseignements militaires à un organe de contrôle investi de pleins pouvoirs, alors que l'Union soviétique n'admettait qu'un contrôle limité, intervenant *a posteriori*. Enfin, celle-ci proposait la réduction proportionnelle des forces armées et des armements classiques, alors que ceux-là suggéraient leur limitation à des plafonds numériques forfaitaires. Ces thèses antagonistes furent dépassées en un texte de compromis qui s'inspirait des principes suivants : la progressivité des mesures de désarmement, l'imbrication des désarmements nucléaire et classique aux différentes étapes, la simultanéité du contrôle et du désarmement, enfin la possibilité donnée aux parties au traité de se dégager de leurs obligations en cas d'infraction. La généralité et la progressivité du désarmement, en maintenant un état

d'équilibre entre les forces armées des deux blocs, garantissaient la sécurité des Etats dans un monde désarmé.

Le mémorandum franco-britannique présenté au sous-comité du désarmement le 11 juin 1954 comportait trois étapes :

Première étape : Interdiction immédiate de l'usage des armes de destruction massive, sauf en cas de défense contre une agression ; simultanément, constitution et mise en place de l'organisme international de contrôle et « congélation » des niveaux des effectifs des armements classiques et des crédits militaires globaux.

Deuxième étape : Amputation des effectifs et des armements classiques dans la proportion de la moitié du total à réduire, c'est-à-dire de la moitié de la différence entre les niveaux précédemment constatés et les niveaux forfaitaires finaux établis d'un commun accord. Sitôt cette réduction effectuée, arrêt de la fabrication des armes nucléaires.

Troisième étape : Application de la seconde tranche de réduction des effectifs et des armements classiques, suivie de l'interdiction inconditionnelle d'usage des armes de destruction massive et de la transformation des stocks nucléaires à des fins pacifiques.

L'interdiction, dès le début de la chronologie, de l'emploi des armes atomiques apparaissait comme une concession à la thèse russe, de même que la dissociation entre l'interdiction d'emploi de ces armes et celle de leur fabrication et de leur détention. Concession purement formelle d'ailleurs, en l'absence d'une définition communément admise de l'agression. Le blocage immédiat et effectif des crédits et des armements arrêta la course à l'augmentation de la puissance militaire. Enfin, la gradation des mesures visait à rassurer les deux camps sur les intentions agressives qu'ils se prêtaient mutuellement.

Ce projet obtint l'agrément des Etats-Unis et du Canada, mais la réaction immédiate de M. Vychinski fut négative. En l'absence d'accord, le sous-comité du désarmement suspendit ses travaux, le 22 juin 1954. L'Union soviétique ne se montra pas plus conciliante à la commission du désarmement, qui se réunit du 20 au 29 juillet et ne put que transmettre à l'Assemblée générale un procès-verbal sans conclusions. Son quatrième rapport à l'Assemblée générale, adopté à l'unanimité,

exprimait toutefois « l'espoir que les circonstances (1) permettront de continuer d'examiner avec profit la question du désarmement dont l'importance capitale, en liaison avec les autres questions touchant le maintien de la paix internationale, était reconnue de tous ».

La « querelle de la C.E.D. » ne pouvait qu'inciter l'Union soviétique à durcir son attitude vis-à-vis du monde occidental qui ne parvenait pas à résoudre ses contradictions ni à mettre au point les plans d'organisation de sa défense et de sa sécurité. Le 13 août 1954 un projet de compromis fut élaboré par le gouvernement de M. Mendès-France, mais une conférence réunie à Bruxelles du 19 au 22 août le rejeta. Dans ces conditions, le gouvernement français ne prit pas parti pour ou contre le traité dont la ratification fut refusée à l'Assemblée Nationale, le 30 août, par trois cent dix-neuf voix contre deux cent soixante-quatre. Tandis que s'élaborait à Londres une solution de rechange à la C.E.D., M. Vychinski annonça à l'Assemblée générale, le 30 septembre, que l'U.R.S.S. était disposée à reprendre la discussion du désarmement sur la base du mémorandum franco-britannique (2) et déposa un plan de désarmement en deux phases qui contenait des concessions dignes d'attention. Ce texte prévoyait :

1° une phase initiale de six mois ou un an au cours de laquelle on procéderait à une réduction des effectifs et des armements dans la proportion de la moitié du total à réduire. Simultanément serait installée une commission internationale de contrôle prenant, sous l'autorité du Conseil de Sécurité, toutes mesures utiles pour surveiller cette réduction et à laquelle les Etats communiqueraient des renseignements d'ordre militaire ;

2° une phase finale de six mois ou un an, où serait appliquée la seconde tranche de réduction des effectifs et des armements

(1) Le règlement de la guerre d'Indochine, en juillet 1954, avait contribué à une détente dans les relations entre l'Est et l'Ouest et laissait bien augurer du règlement pacifique d'autres différends.

(2) En fait, c'est en juillet 1954 que le gouvernement soviétique avait officiellement admis le plan franco-britannique comme base de discussion. La proximité du débat sur la C.E.D. avait alors incité les parties à ne pas donner de publicité à cette acceptation qui eût été interprétée comme une manœuvre de propagande. Rappelons que M. Jules Moch avait été nommé rapporteur du projet de traité instituant la Communauté européenne de défense, le 4 février 1953, et qu'il s'était prononcé contre la ratification de cet instrument diplomatique.

et mises en œuvre la cessation de la fabrication d'armes atomiques et l'élimination des stocks existants. Un « organe permanent de contrôle » aurait pleins pouvoirs de contrôle et d'inspection mais non pas de décision ou de sanction qui étaient détenus par le Conseil de Sécurité et soumis à veto.

Le 5 octobre, le Bureau de l'Assemblée générale décida unanimement d'inscrire à son ordre du jour le projet soviétique qui fut discuté en Commission politique du 11 au 28 octobre. Le débat mit en lumière le caractère formel des concessions soviétiques et les divergences fondamentales sur la question du contrôle. Les Occidentaux soulignaient l'inefficacité d'une commission de contrôle qui n'avait pas le pouvoir de faire cesser les infractions, mais seulement celui d'en référer au Conseil de Sécurité où le contrevenant pouvait se soustraire aux sanctions en usant du veto. M. Jules Moch suggéra en vain, le 18 octobre, de distinguer les « sanctions » prévues par la Charte en cas de menaces contre la paix qui seraient justiciables en dernier ressort du Conseil de Sécurité et les « mesures conservatoires » qui, tel le séquestre d'une usine se livrant à des fabrications illicites, seraient décidées souverainement par la commission de contrôle en cas de violation de l'accord. En fait, c'était revendiquer pour l'agence de contrôle une compétence superétatique dans un domaine que les Etats souverains n'étaient pas encore disposés à lui abandonner. Toutefois, le 22 octobre, à l'issue de la conférence qui s'était réunie à Paris pour mettre en œuvre les accords de Londres et créer l'Union de l'Europe occidentale, M. Vychinski se rallia subitement à un projet canadien qui suggérerait la reprise des travaux du sous-comité des Cinq sur la base du mémorandum franco-britannique. L'Assemblée générale l'adopta à l'unanimité, le 4 novembre 1954.

La résolution 808. IX réaffirmait la responsabilité des Nations Unies en matière de désarmement et soulignait que le règlement de ce problème s'imposait d'urgence par suite du perfectionnement continu des armements. C'est pourquoi, « un nouvel effort était nécessaire en vue d'aboutir à un accord sur des propositions complètes et coordonnées incorporées dans un projet de convention internationale prévoyant des mesures de désarmement classique, l'interdiction de l'utilisation et de la fabrication des armes nucléaires et l'institution d'un contrôle international effectif ».

L'ensemble de ce programme devait être tel qu'aucun Etat ait motif de craindre que sa sécurité soit mise en danger. Il appartenait à la commission du désarmement de rechercher une solution acceptable en fonction de ces directives et de faire rapport au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée générale aussitôt que des progrès suffisants le justifieront.

Étaient renvoyés à la commission du désarmement pour examen, le projet de résolution de l'Inde relatif à une nouvelle définition de la mission de la commission du désarmement ainsi que celui de l'Australie et des Philippines tendant à l'établissement par le Secrétaire général d'un état comparatif des thèses des grandes puissances en matière de désarmement.

En contresignant ce texte, les Russes renonçaient à une revendication soutenue avec acharnement depuis 1947 : l'interdiction préalable des armes de destruction massive. Ils souscrivaient également au principe de « l'imbrication » des mesures de désarmement classique et nucléaire. Mais ils s'en tenaient au principe des réductions proportionnelles dans le domaine classique et ne concevaient qu'un contrôle *a posteriori*, exclusif de tout pouvoir de répression rapide. Enfin, en envisageant l'arrière-plan politique des initiatives du Kremlin, on constate que leur alternance de conciliation et de fermeté se calquait étroitement sur les avances et les reculs de la solidarité défensive occidentale.

Aussi convient-il de s'interroger sur la réalité des concessions soviétiques au point de vue occidental sur le désarmement. En acceptant de considérer le mémorandum franco-britannique du 11 juin 1954 comme une base de discussion valable, l'Union soviétique ne visait-elle pas avant tout à empêcher le réarmement de la République fédérale allemande et à faire capoter ainsi le projet d'U.E.O. Certaines interventions semblent aller dans le sens de cette interprétation. En octobre et en décembre 1954, MM. Vychinski et Sobolev avaient dénoncé l'incompatibilité du désarmement et du réarmement allemand, respectivement devant la commission du désarmement et son sous-comité (3). Le 18 février 1955, le lendemain de la publication du livre blanc anglais annonçant la fabrication de la bombe H et à quelques jours de l'ouverture de la

(3) Le sous-comité s'était réuni, le 8 décembre à New York à la demande de la Commission du désarmement afin de régler certaines questions d'administration et de procédure. Il était présidé par sir Pierson Dixon.

seconde session du sous-comité du désarmement, le gouvernement soviétique proposait la destruction des stocks d'armes nucléaires, le blocage des armements et des dépenses militaires au niveau du 1^{er} janvier et la réunion dans le courant de l'année d'une conférence mondiale du désarmement (4).

On ne voyait pas l'intérêt de dessaisir le sous-comité des Cinq qui avait donné d'appréciables résultats et qui bénéficiait des avantages du huis-clos au profit d'une vaste conférence où la propagande serait, à n'en pas douter, reine (5) ; d'autant que cet organe avait été investi par l'Assemblée générale, à l'unanimité, d'une mission précise d'élaboration d'un compromis. En revanche, le gouvernement soviétique révélait sa visée en proposant l'interdiction des dépenses militaires nouvelles et le blocage des armements au niveau existant le 1^{er} janvier 1955 : il s'agissait d'empêcher l'application des accords de Paris qui prévoyaient la participation de la R.F.A. à la défense de la zone géographique couverte par le traité de l'Atlantique Nord. Enfin, la destruction des stocks d'armes atomiques et le blocage des armements et des budgets de défense au niveau existant eussent conféré au bloc soviétique une prépondérance écrasante dans le domaine classique et étaient par conséquent irrecevables par le monde occidental. Avant de partir à Londres, le délégué américain au sous-comité du désarmement, M. Cabot Lodge, rappelait que les Etats-Unis ne renonceraient pas à l'arme atomique avant la conclusion d'un traité de désarmement général garantissant par un contrôle approprié la sécurité de toutes les parties à l'accord (6).

Section II

La seconde session du sous-comité du désarmement

La seconde session du sous-comité du désarmement s'est ouverte le 25 février 1955 à Londres à Lancaster-House (7).

(4) *Le Monde*, 20-21 févr. 1955.

(5) Cette proposition n'était d'ailleurs pas inédite, M. Molotov l'ayant déjà formulée au cours de la Conférence de Berlin.

(6) *The Department of State Bulletin*, n° 820, 14 mars 1955, p. 45.

(7) Les cinq Etats participants étaient représentés par MM. David Johnson (Canada), Cabot Lodge (Etats-Unis), J. Moch (France), Anthony Nutting (Grande-Bretagne), A. Gromyko, puis Jacob Malik (U.R.S.S.).

En principe, le débat devait avoir lieu à huis clos ; mais si les délégations occidentales furent fidèles à la consigne du secret, il n'en fut pas de même de la délégation soviétique. Seul dans toute la presse, le quotidien communiste *Daily Worker* donnait, le 26 février, un compte rendu assez précis de la première séance du sous-comité. La consigne du silence fut violée une seconde fois, le 24 mars, par M. Gromyko dans une interview accordée au correspondant londonien de l'*Agence Tass* (8), tandis que la *Pravda* publiait le compte rendu intégral des pourparlers de Londres. Ces indiscretions et les mises au point des délégations occidentales levaient un coin de voile sur les pourparlers de Lancaster House. On apprit ainsi que la délégation soviétique avait commencé par revendiquer la destruction du stock d'armes atomiques et le blocage des armements et des dépenses militaires au niveau du 1^{er} janvier 1955. Trois semaines d'un débat stérile s'écoulèrent ainsi avant que M. Gromyko déposât, le 18 mars, un projet plus réaliste qui laissait entrevoir la possibilité d'une conciliation entre les thèses adverses. Néanmoins des différences importantes séparaient les deux textes.

Le projet franco-britannique prévoyait une réduction progressive et parallèle des armements classiques et atomiques, ce double processus étant soumis à un contrôle préalablement institué. Moscou admettait désormais qu'une réduction de 50 % dans le domaine classique précéderait le désarmement nucléaire, mais l'exigence de la voir s'effectuer sur la base de la situation existant au 1^{er} janvier 1955 et selon le mode proportionnel était inacceptable par l'Ouest. M. Gromyko suggérait également un « élargissement des droits » de l'organe de contrôle qui disposerait dans tous les pays d'un personnel propre ayant accès à toutes les installations atomiques et qui serait mis en place dès le début des opérations de désarmement. A ce stade des pourparlers, la divergence la plus importante concernait donc le système de réduction des forces armées.

« Nous voulons, a déclaré M. Jules Moch, le 26 mars à Londres, des réductions d'autant plus grandes que les armées sont initialement plus puissantes, afin qu'aucune d'entre elles

(8) *Le Monde*, 26 mars 1955. — M. Gromyko rentrait à Moscou en passant par la Suède et était remplacé au sous-comité du désarmement par M. Jacob Malik, ambassadeur de l'Union soviétique à Londres.

ne puisse menacer ses voisins. C'est pourquoi nous avons un plafond — à discuter — entre 1 et 1.500.000 hommes pour les trois principales armées, c'est-à-dire celle de la Chine, des Etats-Unis, de l'U.R.S.S... Les Russes veulent une réduction proportionnelle pour tous d'un tiers, ce qui leur laisserait, selon nous, à peu près 3.500.000 hommes. C'est là une proposition inacceptable ». Mais les plafonds numériques proposés pour les forces de l'Occident — 650.000 hommes pour la France et la Grande-Bretagne — auraient entraîné des réductions infimes par rapport aux démobilisations spectaculaires qui étaient exigées du camp oriental.

Le 19 avril, le délégué de la France, d'accord avec celui de la Grande-Bretagne, faisait aux Soviétiques une nouvelle proposition transactionnelle selon laquelle les armes de destruction massive seraient éliminées après une réduction de 75 % dans le domaine classique (au lieu de 100 % ou de 50 % selon les thèses en présence) mais sous la double condition que l'Union soviétique acceptât les niveaux de force antérieurement proposés par les Franco-britanniques et un système de contrôle pleinement efficace à tous les stades du désarmement. La réponse soviétique parvint le 10 mai, le jour même où les trois Occidentaux envoyaient à Moscou une invitation à la conférence des quatre Chefs de gouvernement qui devait se tenir en été à Genève. Les propositions déposées au sous-comité du désarmement par M. Jacob Malik contenaient d'importants éléments nouveaux. L'Union soviétique abandonnait en effet son exigence d'une réduction proportionnelle des effectifs et des armements classiques et acceptait les niveaux définis par les Occidentaux en 1952, et légèrement abaissées dans leurs dernières offres : Union soviétique, Etats-Unis et Chine : 1 à 1.500.000 hommes ; France et Grande-Bretagne : 650.000 hommes. Concession d'autant plus remarquable qu'en octobre 1954 M. Vychinski déclarait « dénué de fondement » le principe d'une réduction forfaitaire et soutenait que les chiffres avancés par les Occidentaux, s'ils établissaient un équilibre théorique entre les forces armées des deux « camps » (9), paraissaient désavantager une nation comme la Chine dont les armements ne pouvaient encore être comparés au point de

(9) L'effectif des forces armées que les autres Etats auraient pu conserver était, d'après le texte soviétique, « considérablement inférieur » à celui dont les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité auraient pu disposer.

vue qualitatif à celui des troupes américaines ou européennes. Il était vraisemblable que les discussions sur le « détail » et en particulier sur la répartition des effectifs et des crédits budgétaires entre les troupes terrestres, la marine, l'aviation et la police, réserveraient bien des difficultés aux diplomates et aux experts, mais on était parvenu à un accord de principe.

Le texte soviétique adoptait, à quelques réserves près (10), la chronologie proposée le 19 avril par les Occidentaux : en novembre 1954 ceux-ci plaçaient encore la destruction des armes atomiques en fin de programme, c'est-à-dire après la deuxième phase de réduction des effectifs et des armements classiques, tandis que les Russes la situaient avant. Ce désaccord fut résorbé dans un compromis qui apparaît dans le tableau ci-contre (11).

Enfin, l'Union soviétique prenait sur le contrôle une position nouvelle s'inspirant des considérations techniques développées par le délégué de la France depuis le passage de l'ère atomique à l'ère thermonucléaire, en 1952. M. Jules Moch avait montré à l'époque que s'il était possible de contrôler la production atomique postérieure à l'installation du contrôle, le stock existant de matières fissiles ne pouvait être reconstitué par le calcul qu'à 30 % près. Une telle marge d'erreur permettait donc au fur et à mesure de la croissance des stocks, de subtiliser des quantités de matières fissiles rapidement croissantes et dangereuses pour la paix du monde. L'U.R.S.S. reprenait l'aspect technique de cette thèse en le liant à la nécessité du rétablissement de la confiance.

Du point de vue soviétique la méfiance internationale et les incertitudes du contrôle constituaient l'obstacle majeur sur la voie du désarmement. En effet, aussi longtemps qu'un Etat pouvait soustraire au contrôle une quantité d'armes nucléaires suffisante pour lancer une agression soudaine contre un Etat pacifique, tout accord sur l'établissement d'un contrôle international allait à l'encontre de son but : il endormirait la vigilance des peuples et créerait un faux sentiment de sécurité propice à la matérialisation de desseins agressifs. D'où la nécessité de rétablir au préalable la confiance en prenant des

(10) Il maintenait l'automatisme intégral du passage d'une étape à la suivante et n'en proposait que deux au lieu de trois.

(11) Ce tableau est emprunté à l'article de Charles BRINDILLAC, « Les chances du désarmement », *Esprit*, août 1955.

TABLEAU SCHÉMATIQUE DES DEUX CALENDRIERS

PLAN FRANCO-BRITANNIQUE
(occidental)1^{re} étape

1. — Constitution et mise en place de l'organe de contrôle.

2. — Congélation des effectifs, des armements classiques et des crédits militaires.

3. — Interdiction d'emploi des armes de destruction massive, sauf en cas d'agression.

2^e étape

1. — Mise en application de la moitié des réductions convenues en ce qui concerne les effectifs et armements de type classique.

2. — Arrêt de la fabrication des armes de destruction massive.

3^e étape

1. — Mise en application de la moitié des réductions restant à opérer en matière d'armements de type classique.

2. — Interdiction totale et élimination (destruction ou transformation à des fins pratiques) des armes de destruction massive.

3. — Achèvement des réductions en matière d'effectifs et d'armes classiques.

PLAN SOVIÉTIQUE

1^{re} étape

(en principe au cours de l'année 1956)

Dans un délai de un mois après l'entrée en vigueur de la convention, divulgation des renseignements concernant les effectifs, les armements et les crédits militaires (cette procédure paraît indiquer que l'installation du contrôle, dont le document omet de préciser la date, n'est pas « préalable » aux autres opérations de la 1^{re} étape).

Id. (mesure à intervenir dans les deux mois de l'entrée en vigueur de l'accord).

Id. A une date non précisée, les signataires cessent les expériences en matière d'armes atomiques et à hydrogène.

Id. Cette première réduction doit être terminée avant la fin de la 1^{re} année du désarmement. Avant la fin de la même année, les Etats qui disposent de bases militaires, navales et aériennes sur le territoire d'autres Etats, s'engagent à les liquider, et commencent à procéder à cette liquidation.

2^e étape

Id. (en principe au cours de l'année 1957).

Id.

Id.

Id. (plus achèvement des mesures de liquidation des bases aériennes).

mesures d'ordre politique, telles que « l'atténuation de la propagande belliciste, la neutralisation de l'Allemagne sous contrôle quadripartite, la liquidation des bases étrangères, la collaboration dans le domaine de l'énergie atomique, le règlement des différends en Extrême-Orient, l'intensification du courant d'échanges entre les deux mondes... ».

Selon les soviétiques, la commission de contrôle serait dotée de pouvoirs qui s'élargiraient à mesure des progrès du désarmement. Au cours d'une première étape, le contrôle se limiterait, d'une part, à l'implantation de postes fixes dans les grands ports, aux nœuds ferroviaires, sur les autostrades et sur les aérodromes en vue d'éliminer toute possibilité de concentration clandestine et d'agression par surprise, et, d'autre part, à des vérifications des documents budgétaires ou autres en ce qui concerne les réductions à effectuer dans le domaine classique. En revanche, ces réductions n'étaient constatées par aucune inspection sur place.

Dans la seconde étape, la confiance ayant été préalablement rétablie, la commission de contrôle poursuivrait sa tâche d'inspection en prenant toutes les mesures nécessaires à la vérification de l'application de la convention. Elle disposerait « en permanence dans tous les pays signataires, d'un corps d'inspecteurs qui, dans les limites des fonctions de contrôle qu'ils exerceront auront sans entrave accès en tout temps à tout ce qui sera soumis au contrôle ».

Cette conception restrictive du contrôle ne pouvait pas satisfaire les délégations occidentales qui avaient déposé, le 21 avril 1955, une résolution contenant une définition extensive des pouvoirs de l'organe de contrôle. Ses membres devaient avoir le droit de se fixer en permanence sur le territoire des Etats parties au traité de désarmement, ainsi que d'y pénétrer, d'en sortir, d'y circuler sans entraves et d'accéder à toutes les installations les intéressant. « Ils détermineraient les détails et les méthodes de surveillance, vérifieraient et superviseraient la diffusion des informations à toutes les étapes du processus, effectueraient des contrôles aériens ainsi que toutes les recherches nécessaires au respect des réductions et des interdictions d'armements ».

La guerre moderne étant une guerre totale, embrassant l'ensemble des activités nationales, il était logique de n'en soustraire aucune au contrôle. D'ailleurs, la détermination des activités et installations spécifiquement militaires était mal-

aisée. Pour illustrer la difficulté de l'entreprise, M. Jules Moch avait cité l'exemple des obus de verre que son pays avait utilisés pendant la première guerre mondiale : le contrôle des usines métallurgiques n'eût pas empêché des Etats de mauvaise foi de produire des projectiles dans des fabriques de bouteilles. Aussi, la condition nécessaire de l'efficacité du contrôle était qu'aucune entrave fut apportée à son exercice.

Les divergences sur le contrôle furent la pierre d'achoppement des pourparlers du printemps de 1955, en dépit des progrès enregistrés dans d'autres domaines. Un éditorial du *New York Times*, inspiré par le Département d'Etat, réservait pour sa part un accueil assez froid à la proposition soviétique du 10 mai : sa mise en œuvre empêcherait le réarmement allemand et entraînerait l'évacuation des bases militaires situées à étranger, sans pour autant garantir la sécurité des parties à l'accord en raison des insuffisances du contrôle (12). Cette prise de position prélude à la suspension des pourparlers, le 18 mai, date à laquelle le sous-comité s'ajourna au 1^{er} juin « afin de permettre aux cinq gouvernements participants d'examiner la situation à laquelle les conversations ont abouti et les progrès réalisés ». Commentant cette décision, M. Jules Moch déclarait le 19 mai à un représentant de l'A.F.P. : « Après trois mois de travaux quasi ininterrompus et au lendemain du dépôt des propositions soviétiques, il était indispensable de marquer une pause et de faire le point. Pour apprécier leur valeur, les pays occidentaux représentés au sous-comité devront se livrer à des études poussées qui prendront un certain temps ». Dans ces conditions il était douteux que le sous-comité pût poursuivre activement, le 1^{er} juin, les discussions des derniers mois (13) « car les études seront approfondies et devront donner lieu à des consultations interministérielles et interalliées ». M. Jules Moch rappela que les propositions soviétiques, à côté de celles

(12) « Le système de contrôle proposé était analogue à l'inefficace système en vigueur en Corée. Or, les nations occidentales avaient toujours revendiqué le contrôle du désarmement nucléaire sur une base permanente ; on n'entrevoit pas que les Soviets permettent à des inspecteurs de se livrer aux investigations nécessaires pour déceler l'existence d'usines atomiques clandestines », *New York Times*, 12 mai 1955.

(13) De fait, le sous-comité se réunit le 1^{er} juin à New York au siège des Nations Unies et décida, malgré l'avis contraire du délégué soviétique, M. Sobolev, de ne pas fixer de date pour la reprise du débat sur le fond du problème.

purement techniques, comportaient des éléments « qui touchent aux plus vastes problèmes de politique générale » et débordent le cadre du sous-comité. Il incombait aux chefs de gouvernements qui allaient se réunir à Genève, de procéder à des échanges de vues sur ces problèmes généraux, tandis que l'étude technique du désarmement serait suspendue jusqu'à la fin de la conférence à quatre. Un bilan des pourparlers à la veille de la conférence de Genève éclaire certaines des initiatives qui y furent prises.

Section III

Le bilan des pourparlers à la veille de la Conférence de Genève

Les propositions soumises le 10 mai 1955 par M. Malik au sous-comité du désarmement étaient extrêmement significatives du revirement de la politique soviétique en matière de désarmement. Sans doute furent-elles inspirées par le souci de contrecarrer le réarmement allemand, mais il serait abusif de les réduire à la dimension d'un geste de propagande. Plus complètes et plus réalistes que toutes les propositions soviétiques antérieures, elles contenaient des concessions substantielles au point de vue occidental. Ces concessions s'expliquaient en partie par la fermeté occidentale et par une crainte salutaire des conséquences de la course aux armements, mais elles traduisaient également une modification de la puissance militaire et du climat intérieur de l'U.R.S.S. depuis la mort de Staline.

Jusqu'alors, les Russes avaient toujours insisté pour que les armes nucléaires fussent interdites et détruites préalablement ou parallèlement à la réduction des armements classiques. Désormais, ils consentaient à ce que le désarmement classique précède le désarmement nucléaire, comme le demandaient les Occidentaux. Ils admettaient également la thèse occidentale de la limitation « absolue » et non pas « relative » des forces armées et des armements. Ils renonçaient au principe des réductions proportionnelles et adhéraient au système des plafonds numériques défini par les Occidentaux en 1952. Ce revirement procédait essentiellement des progrès soviétiques dans la mise au point des armes nucléaires et des véhicules

porteurs. En effet, aussi longtemps que les Américains conserverent leur monopole atomique et même plus tard, lorsque la puissance de représailles soviétique était insignifiante, les Russes s'attachèrent à maintenir leur suprématie dans le domaine des forces classiques tout en poursuivant la constitution d'une force de représailles nucléaire. Dès que l'égalité nucléaire devint effective, l'Union soviétique put renoncer sans danger à sa supériorité en effectifs et en matériels conventionnels. Mais si le nouvel équilibre des forces avait suscité un rapprochement des thèses adverses, les caractéristiques de l'arme nucléaire devaient compliquer la tâche du contrôle. En effet, à l'issue des pourparlers de la seconde session du sous-comité du désarmement et mise à part la question des bases militaires, les divergences essentielles se rapportaient toutes à l'organe de contrôle : date de sa mise en place, étendue de sa compétence repressive et de ses pouvoirs d'inspection.

1° Chaque signataire du traité doit pouvoir être assuré que ses partenaires exécutent au rythme convenu le programme de désarmement de façon qu'à aucun moment sa sécurité soit menacée. Et comme le recrutement, l'instruction et la mise en place des contrôleurs demandent un certain temps, il faut que l'organe de contrôle soit non seulement créé sur le papier, mais prêt à entrer en campagne dès le début des opérations. D'où la revendication occidentale de l'installation préalable de commissions internationales sur le territoire des Etats parties au traité. L'attitude de l'U.R.S.S. à l'égard de cette revendication était ambiguë. Le texte du 10 mai 1955 se contentait d'insister sur l'idée qu'un organe de contrôle n'est pas viable tant que des relations confiantes n'ont pas été nouées entre les Etats et prévoyait une extension de ses pouvoirs lorsque la réalisation des mesures projetées pour la première étape auraient créé « l'atmosphère de confiance ». On ne savait si l'Union soviétique acceptait de soumettre à une surveillance internationale l'ensemble de cette première étape ou si elle restait attachée au principe de l'antériorité du désarmement sur le contrôle, un début d'exécution étant seul susceptible de faire naître le climat propice.

2° Les deux thèses en présence prévoyaient l'intervention de deux organes en cas d'infraction au traité — l'Agence de contrôle et le Conseil de Sécurité — mais il y avait désaccord

sur la délimitation de leurs compétences. Les Américains voulaient réserver les sanctions « extrêmes » au Conseil, les autres étant prononcées en dernier ressort par l'Agence de contrôle. Les Soviétiques ne concédaient à l'Agence d'autre droit que celui d'adresser des recommandations au Conseil de Sécurité. La délégation française, enfin suggérait un compromis : l'Agence de contrôle aurait le pouvoir de prendre des mesures « conservatoires » telles que la fermeture provisoire d'une usine ou le séquestre d'un dépôt d'armes clandestin et le Conseil de Sécurité de réprimer, c'est-à-dire d'interdire l'usine ou de confisquer le dépôt.

Le débat se résumait à ceci : convient-il ou non d'investir une institution supranationale du pouvoir de coercition à l'égard des cinq « Grands ». En effet, le Conseil de Sécurité se distingue d'une véritable autorité supranationale en ce que chacun de ses membres permanents dispose du veto dont l'exercice paralyse la volonté de la majorité. De sorte qu'une grande puissance n'est tenue d'exécuter que des mesures auxquelles elle a souscrit. La proposition soviétique tendait donc à garantir l'immunité des Grands (et de leurs alliés) au cas où ils violeraient les accords ; le projet américain, à doter l'Agence de contrôle d'une compétence supérétatique. Cette prétention était peu réaliste dans le contexte de la guerre froide et allait à l'encontre du principe de la souveraineté des Etats auquel l'Union soviétique demeurait fermement attachée et qui était conforme à la philosophie politique de la Charte des Nations Unies. L'interdiction d'une ou de plusieurs usines atomiques serait une condamnation trop lourde pour être exécutée ; elle excéderait, par ses conséquences matérielles et psychologiques, la marge de tolérance que les Etats étaient disposés à consentir au droit international.

Est-ce à dire qu'à défaut d'un exécutif supranational, un traité de désarmement est destiné à rester lettre morte ? Contrevenir au traité de façon grave et délibérée reviendrait à donner le départ d'une nouvelle course aux armements dont les profits seraient problématiques et les inconvénients assurés. Ce serait encore s'exposer aux réactions de l'opinion mondiale, à condition toutefois que le contrôle garantisse la publicité des infractions.

3° Les découvertes atomiques ont décuplé les difficultés que soulève l'organisation de ce contrôle. Comme le souligne à

plusieurs reprises M. Jules Moch au cours des débats de l'O.N.U., l'Agence de contrôle doit non seulement vérifier que les usines d'armement qui lui sont désignées ne fabriquent pas d'engins, mais encore rechercher s'il n'existe pas ailleurs qu'aux emplacements signalés des installations et surtout des stocks clandestins. Lui refuser le droit de procéder aux inspections du second type serait présumer la bonne foi des parties qu'il faut suspecter *a priori*.

Le secteur géographique soumis à inspection déborderait donc largement les zones de concentration industrielle et se confondrait pratiquement avec le territoire des Etats signataires. L'immensité des espaces où les contrôleurs seraient appelés à opérer accroîtrait la difficulté de leur tâche. Si l'on peut admettre que deux ou trois usines atomiques, camouflées quelque part dans le Turkestan ou le Nord Canadien, suffiraient à produire de quoi anéantir les grandes villes de l'adversaire éventuel, il faut penser aussi qu'elles se signaleraient par les traces d'une activité industrielle. Mais que dire des stocks d'armes thermonucléaires ? Leur détection contraindrait l'Agence de contrôle à entretenir de gros bataillons de fonctionnaires spécialisés disposant de leurs propres moyens de transport — notamment d'une flotte aérienne —

(14) Deux études, parues dans le recueil publié sous la direction de M. Seymour MELMAN, *Inspection for disarmament* et consacrées, l'une (« Some aspects of clandestine arms production and arms smuggling » by Gershon RIVLIN), à l'équipement de l'armée sioniste dans la Palestine sous mandat britannique et l'autre (« Disarmament and clandestine rearmament under the Weimar Republic » by E.J. GUMBEL), au réarmement de l'Allemagne entre les deux guerres, rendent compte des difficultés du contrôle. En Palestine, les services officiels britanniques ne parvinrent à déceler que 1 % des armes fabriquées sur place ou importées ; ce pourcentage est infime si l'on tient compte de l'exiguïté de la zone géographique soumise à inspection et de la qualification du personnel qui en était chargé. Il est vrai qu'il se heurtait à l'hostilité de l'opinion dont le concours paraît indispensable au succès du contrôle du désarmement. M. William M. Evan a étudié le problème de la participation de l'opinion au contrôle du désarmement (« An international public opinion poll on disarmament and inspection by the people : a study of attitudes toward supranationalism », *op. cit.*, p. 231). Le traité de désarmement devrait faire à tous l'obligation de collaborer à la détection des activités clandestines et organiser la transmission anonyme des informations à l'organe de contrôle. D'un sondage effectué dans six pays (Etats-Unis, Grande-Bretagne, France, République fédérale allemande, Inde et Japon) il résultait qu'un réarmement clandestin serait dénoncé à l'organe de contrôle, mais on pouvait conjecturer qu'en Union soviétique il n'en serait pas de même.

et d'une parfaite liberté de mouvement (15). Le traité devrait leur permettre de procéder à des inspections inopinées dans les usines de leur choix, de se fixer en permanence dans n'importe quel établissement civil ou militaire, d'accéder à tous les centres de recherche, de prendre des photographies aériennes, bref, leur accorder un pouvoir d'inquisition illimité. Cette puissante organisation arriverait à percer tous les secrets de l'Etat contrôlé, de sorte que sa mise en place impliquerait une transformation radicale, non seulement des relations internationales, mais encore des régimes politiques que se partagent le monde et singulièrement du régime soviétique où la notion de secret d'Etat connaît une extension très remarquable.

Le pire c'est qu'il n'apporterait pas pour autant une entière sécurité car une partie des stocks de bombes A et H constitués avant l'entrée en vigueur du contrôle pourrait être cachée sans la moindre peine. D'après certains experts, il serait possible de reconstituer les stocks préexistants à partir des fabrications de matière fissiles antérieures à la mise en place du contrôle. Mais les études théoriques qui ont été faites aux Etats-Unis ont montré que l'ordre de grandeur de l'erreur possible résultante est beaucoup trop élevé pour les exigences de la sécurité (16). Même en admettant qu'elle ne soit que de 10 %, cela représenterait sans doute de quoi réduire une nation désarmée. Et des millions de contrôleurs munis de compteurs Geiger seraient dans l'incapacité de détecter les quelques kilos de lithium, de plutonium et d'eau lourde qui constituent, avec des éléments faciles à dissimiler, l'équipement d'une bombe H. On était arrivé dans le domaine nucléaire au « point of no return » prévu par M. Jules Moch dès le 4 avril 1952, « celui au-delà duquel on

(15) Le contrôle du désarmement pose le problème du recrutement d'un personnel qualifié. Les techniciens susceptibles de l'assurer se trouvent en proportion suffisante dans les pays industriels. Il reste à savoir s'ils accepteraient de participer à une entreprise de désarmement contrôlé. Un sondage effectué en mars 1958 parmi le corps enseignant des Facultés de sciences physiques, mécaniques et politiques de l'Université Columbia (New York) révèle qu'un pourcentage assez élevé (68 %) consentirait à une collaboration temporaire (deux ans), alors qu'une affectation définitive n'agréerait qu'à un pourcentage restreint (16 %).

(16) V. Seymour MELMAN, *Inspection for disarmament : General Report*. — Marcel COIGNARD, « Le problème du contrôle des armements », *Politique étrangère*, 1960, n° 5. Les études entreprises par le Commissariat à l'énergie atomique ont toujours conclu à une imprécision de 20 à 25 %.

ne pourra plus arrêter ou même ralentir la course aux armements atomiques parce qu'aucun système de contrôle ne pourra plus donner aux peuples le minimum de confiance indispensable s'il n'a pas été établi en temps voulu » (17).

Les Soviétiques tiraient argument de l'impossibilité de vérifier avec une suffisante approximation les quantités de matières nucléaires produites avant l'instauration du contrôle pour lui assigner des objectifs moins ambitieux. Ils prévoyaient l'installation dès la première étape du désarmement, de postes de contrôle « dans les grands ports, les centres ferroviaires, les grandes voies routières et les aérodromes ». Le rôle de ces postes serait « de veiller à ce qu'il ne se produise pas de concentration dangereuse de forces armées terrestres, non plus que de forces navales et aériennes, afin de prévenir une agression soudaine d'un Etat contre un autre Etat ». Mais si la préparation d'une « guerre classique » se trahit par des concentrations militaires, les signes avant-coureurs d'une attaque thermonucléaire sont beaucoup moins apparents et les limites imposées par les Soviétiques au champ d'observation des contrôleurs enlevaient à ceux-ci toute chance de les déceler.

Ainsi, le contrôle, de quelque façon qu'on l'envisageât, présupposait la confiance. La solution occidentale (pouvoirs d'inspection quasiment illimités) supposait que les Etats consentissent à échanger tous leurs secrets. La solution soviétique (pouvoirs d'inspection limités) exigeait de chaque camp qu'il fît crédit à l'autre au point de désarmer sans garantie solide de réciprocité. L'opposition était d'ailleurs moins tranchée qu'on voulait bien le faire paraître, puisqu'aucune forme de surveillance n'assurait une entière sécurité et que le contrôle prévu par les Soviétiques constituerait déjà une ingérence sans précédent dans les affaires intérieures des grandes puissances.

Les incertitudes du contrôle rendaient aléatoire la contribution du désarmement à la sécurité collective. Certes, la Charte des Nations Unies n'assignait au désarmement qu'un rôle second dans l'organisation de la paix mondiale (18). Celle-ci

(17) « Le problème du désarmement devant les Nations Unies », *N.E.D.*, n° 2271, 13 mars 1957, p. 4.

(18) L'article 26 de la Charte pose que la réglementation des armements favorise « l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde ». Le Pacte de la S.D.N. (art. 8) faisait dépendre le maintien de la paix de la « réduction des armements nationaux au minimum

devait reposer sur les accords militaires spéciaux prévus par l'article 43 en vue de la constitution d'une force armée internationale. Mais l'échec de l'armée internationale de coercition, la course aux armements correspondant à la période de tension maxima entre les deux blocs et le caractère terrifiant des armes nouvelles avaient suscité un regain d'intérêt pour le désarmement qui apparut dès lors comme le préalable à l'instauration d'un système de sécurité collective. En effet, une certaine réduction des armements découragerait l'agresseur en le privant des moyens d'agir avec quelque chance de succès. L'Etat qui violerait les termes de l'accord, soit en ne désarmant pas, soit en mettant au point des armes nouvelles, serait démasqué par l'organe de contrôle et se désignerait comme l'agresseur éventuel (19). Selon le degré d'organisation de la société internationale, les autres Etats adopteraient alors des mesures défensives ou susciteraient une intervention collective contre l'Etat agresseur, mais dans tous les cas la sécurité des parties à l'accord serait assurée grâce à un contrôle strict des opérations de désarmement. Or, les carences du contrôle compromettaient ce bel équilibre. Car si l'une des parties à l'accord parvient à soustraire au contrôle ou à produire clandestinement un stock d'armes suffisant pour réduire ou tenir à sa merci le signataire de bonne foi, le désarmement ne résout plus le problème de la sécurité. Loin de décourager l'agresseur, il constitue une incitation supplémentaire à l'agression en créant un faux sentiment de sécurité. Dans ces conditions, le désarmement ne pouvait plus avoir pour objet l'élimination des instruments de l'agression et notamment des moyens nucléaires, mais l'aménagement de l'équilibre existant entre les deux camps afin de réduire au maximum les risques de déclenchement du conflit thermonucléaire ou de « nucléarisation » progressive de conflits locaux. Certaines initiatives ultérieures, telles que l'inspection aérienne en vue de prévenir l'agression par surprise et la neutralisation de secteurs géographiques névralgiques, se situent dans cette perspective en dépit de la référence formelle au cadre périmé du désarmement général.

compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par l'action commune ».

(19) Le problème de la définition de l'agression ne se poserait plus dans la perspective du désarmement général et complet. Serait considéré comme agresseur l'Etat qui contreviendrait délibérément aux termes du traité de réglementation des armements.

CHAPITRE II

LE DÉSARMEMENT GÉNÉRAL ET LES TENTATIVES DE DÉSARMEMENT PARTIEL

Section I

Le désarmement général et la prévention des attaques par surprise (1955)

§ 1. — *La conférence de Genève et le plan « open skies »*

La conférence qui réunit à Genève, du 18 au 23 juillet 1955, les chefs de gouvernement des Etats-Unis, de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Union soviétique, examina le problème du désarmement à la lumière des derniers échanges de vues au sein du sous-comité de Londres. Dans l'après-midi du 21 juillet, chacun des participants exposa sa conception.

Le Maréchal Boulganine déposa un projet de résolution qui reprenait l'essentiel des dispositions de la note soviétique du 10 mai (1) : réduction des forces armées des divers pays à des maxima énoncés en chiffres absolus ; interdiction des armes atomiques après une réduction de 75 % dans le domaine classique ; engagement des quatre grandes puissances de mettre fin aux expériences nucléaires et de ne pas faire emploi des armes atomiques, sauf en cas d'agression et sur décision du Conseil de Sécurité ; « contrôle international efficace ».

Le Président Eisenhower développa avec enthousiasme son projet de survol aérien réciproque des territoires des Etats-

(1) Proposition de la délégation de l'U.R.S.S. concernant la réduction des armements et l'interdiction des armes atomiques (21 juill. 1955), *Année politique* 1955, p. 723.

Unis et de l'Union soviétique avec prises de vues photographiques et échanges de documents militaires (2).

Sir Anthony Eden suggéra d'établir, dans une zone à déterminer de part et d'autre de la ligne de démarcation en Europe, un système de limitation et de contrôle réciproque des armements.

Enfin, M. Edgar Faure proposa la création d'un fonds d'aide aux pays sous-développés, alimenté par les économies réalisées par les Quatre sur leurs dépenses militaires (3).

De tous les plans présentés à Genève, seul celui du Président Eisenhower, dit « open skies », tenait compte des nouvelles données techniques du contrôle. L'impossibilité de garantir l'élimination radicale des armes de destruction massive avait incité le Président des Etats-Unis à porter l'effort du désarmement, non sur l'anéantissement du potentiel militaire des Etats, mais sur l'affaiblissement de leur volonté de s'en servir. En 1955, les Etats-Unis et l'Union soviétique disposaient à la fois d'explosifs nucléaires et de bombardiers stratégiques en quantité suffisante pour s'infliger réciproquement des ravages intolérables. La géographie et le rayon d'action des bombardiers russes ainsi que la politique extérieure traditionnelle des Etats-Unis, excluaient le recours délibéré à l'agression ; mais la guerre thermonucléaire pouvait résulter d'un malentendu ou de l'élargissement d'un conflit mineur. C'est pour écarter cette éventualité que le Président Eisenhower proposa d'ouvrir les frontières des Etats-Unis et de l'Union soviétique à la reconnaissance aérienne. L'échange des plans complets des installations militaires des deux Grands et leur vérification par le procédé de la photographie aérienne les prémunirait contre le risque d'une guerre thermonucléaire tout en leur permettant d'expérimenter un système d'inspection du désarmement. La mise en œuvre du plan « open skies » susciterait le gel puis la limitation des armements et aboutirait à une situation où la stabilisation des armements nucléaires serait substituée à « l'équilibre de la terreur » comme fondement de la sécurité collective.

Cependant, l'inspection aérienne telle que la concevait le Président Eisenhower ne constituait pas un mode équitable de prévention d'une attaque par surprise. En dévoilant le dis-

(2) Déclaration du Président Eisenhower, *Année politique* 1955, p. 724.

(3) Mémoire concernant le désarmement présenté par la délégation de la France, *Année politique* 1955, p. 725.

positif militaire des deux grandes puissances nucléaires elle renforçait la capacité défensive de l'une et de l'autre, mais servait également les desseins de l'agresseur en lui permettant de localiser avec précision les instruments de la représaille adverse. C'est pourquoi les Soviétiques ne pouvaient souscrire à un plan qui prévoyait des divulgations et des vérifications à l'exclusion de mesures concrètes de désarmement. D'autant que les Occidentaux avaient tout à gagner dans l'opération, l'implantation de leur système militaire n'étant un mystère pour personne.

Le plan « open skies », dont la teneur n'avait pas été communiquée aux alliés, causa quelque surprise. Pourtant l'idée de procéder à des contrôles aériens n'était pas inédite ; elle avait déjà été présentée dans un projet commun américano-anglo-français du 21 avril 1955 au sous-comité du désarmement ; mais s'agissant d'une proposition d'experts, contenue dans un recueil de documents publié par le Département d'Etat en mai 1955, elle était pratiquement passée inaperçue. En la prenant à son compte et en la situant dans la perspective de la prévention d'une attaque par surprise, le Président Eisenhower en fit une idée-force qui dominera les pourparlers ultérieurs de désarmement. Cependant les réticences soviétiques se manifestèrent d'emblée (4) et on en trouve une trace dans les directives des chefs de gouvernement des quatre puissances à leurs ministres des Affaires étrangères. Ce texte contenait une adhésion au principe du plan de transfert de M. Edgar Faure, mais ne visait qu'indirectement les propositions de MM. Boulganine et Eisenhower (5). Toutefois le Maréchal Boulganine prit nettement position contre le plan « open skies » dans son rapport sur la conférence de Genève présenté devant le Soviet suprême, le 4 août 1955. Le chef du gouvernement soviétique déclarait notamment : « Tout en rendant justice au désir contenu dans cette proposition, de trouver une solution au problème si complexe du contrôle international, on ne peut en même temps manquer de dire que l'effet

(4) M. Khrouchtchev a condamné ce plan avec les arguments qui seront ceux des Soviétiques dans une conversation à trois — lui, le Président Eisenhower et M. Jules Moch — qui eût lieu immédiatement après la fin de l'exposé du Président Eisenhower et la clôture de la séance.

(5) Le point 2 des directives était consacré au désarmement. Les quatre chefs de gouvernement étaient convenus de « donner pour instructions à leurs représentants au sous-comité de prendre en considération pour leurs travaux les vues et les propositions présentées à Genève ».

réel de telles mesures ne serait pas très grand. Au cours des entretiens non officiels que nous avons eus avec les dirigeants du gouvernement des Etats-Unis, nous avons déclaré directement que la photographie aérienne ne pourrait donner les résultats attendus, étant donné que nos deux pays disposent d'étendues immenses, où l'on peut à volonté dissimuler ce que l'on désire. Il convient de tenir compte également du fait que le plan proposé ne concerne que le propre territoire de deux pays, laissant de côté les forces armées et les installations militaires se trouvant sur le territoire des autres Etats » (6).

L'affirmation selon laquelle la photographie aérienne est un procédé d'inspection défectueux était contesté par tous les experts et il convenait d'interpréter ce propos du Président du Conseil de l'U.R.S.S. comme un refus catégorique d'ouvrir l'espace aérien soviétique à des avions d'observation, tant que le désarmement ne serait pas entré dans les faits. Par ailleurs, la revendication d'un désarmement simultané dans les secteurs géographiques où étaient concentrées les forces militaires des deux blocs s'expliquait par la situation continentale de la Russie qui lui faisait moins craindre une agression thermonucléaire qu'une invasion conduite avec des moyens classiques.

Ainsi, à l'issue de la conférence de Genève, l'antagonisme soviéto-américain était plus accusé qu'auparavant et les progrès accomplis au sous-comité du désarmement, au printemps de 1955, étaient remis en question. Le sous-comité devait reprendre ses travaux le 29 juin, mais il eut été audacieux d'en attendre des décisions nouvelles qui ne pouvaient être prises que par les ministres des Affaires étrangères dont la réunion était prévue en octobre.

§ 2. — *Le désarmement à la dixième session de l'Assemblée générale*

Le sous-comité des Cinq (7), qui tint 18 séances entre le 29 août et le 7 octobre 1955, se borna à reprendre les différentes propositions présentées à Genève, sans parvenir à concilier les points de vue opposés.

(6) A.D. n° 242, 9 août 1955. Textes du jour, p. 8.

(7) Les délégations au sous-comité du désarmement étaient conduites par MM. Paul Martin (Canada), Harold Stassen (Etats-Unis), Jules Moch (France), Anthony Nutting (Grande-Bretagne) et Sobolev (U.R.S.S.).

Le 7 septembre, M. Jules Moch présenta le plan français prévoyant le transfert à un budget international d'aide aux pays sous-développés des crédits dégagés des budgets militaires nationaux. Il souligna qu'il fallait « le fondre dans un ensemble plus vaste comportant tout ou partie des mesures proposées à Genève par les quatre chefs de gouvernement » et confirma que la délégation française était prête à entreprendre l'effort de synthèse nécessaire. Au cours du débat, on salua la générosité du propos et on promit d'accorder tous les soins à la mise en œuvre d'un projet qui s'insérerait dans le cadre d'un système global de désarmement.

Le 15 septembre, M. Anthony Nutting précisa les modalités et la portée du plan Eden qui recommandait l'inspection en commun par des équipes mixtes soviéto-occidentales des forces armées et des installations militaires situées des deux côtés de la ligne de démarcation en Europe. L'inspection n'était pas exclusive d'une réduction des forces armées mais ne l'impliquait pas pour autant. Elle ne visait pas une modification du *statu quo* politique et ne préjugait pas la solution des problèmes en suspens, en particulier celui de la réunification allemande. Enfin, c'était un moyen d'acquérir une expérience pratique des problèmes d'inspection et de contrôle, partant de hâter la conclusion d'un accord général de désarmement. Cependant, la mise en œuvre de ce plan soulevait une objection politique, car la constitution d'une zone d'inspection de part et d'autre du « rideau de fer » cristalliserait la division de l'Allemagne et était de ce fait inacceptable par certains Etats de l'alliance atlantique.

Mises à part ces deux propositions, dont l'application ne paraissait pas devoir être envisagée dans un avenir proche, les divergences essentielles portaient sur le contrôle du désarmement général et sur l'inspection aérienne. M. Sobolev développa de nouveau les propositions encourageantes présentées le 10 mai à Londres par M. Malik et reprises par M. Boulganine le 21 juillet à Genève. L'Union soviétique souscrivait au plan de désarmement général, progressif et équilibré élaboré par les Franco-Britanniques l'année précédente, mais s'en tenait à une conception restrictive du contrôle. Les Franco-Britanniques, de leur côté, maintenaient leurs exigences antérieures dans ce domaine (8) et un compromis paraissait exclu

(8) Elles s'exprimaient en particulier dans les documents déposés par M. Jules Moch, le 31 août et le 1^{er} septembre, relatifs l'un à la structure, l'autre à la

dans l'immédiat. Le Président du Conseil des ministres de l'U.R.S.S. soulignait les dangers d'une inspection qui ne s'accompagnerait pas d'une réduction parallèle des armements et de l'interdiction de l'arme atomique. « Une telle situation ne conduirait-elle pas au relâchement de la vigilance à l'égard de la menace qui continue à peser sur la paix et qui est engendrée par la course aux armements ». Par ailleurs, à quoi servirait le survol des territoires russe et américain, si ceux des Etats alliés où sont disposées des forces armées et des installations militaires y étaient soustraits. L'échange des renseignements militaires et leur vérification par le procédé de la photographie aérienne devaient s'appliquer à tous les types d'armements et à tous les Etats.

Les termes de ce message étaient clairs : l'Union soviétique ne souscrirait jamais à un contrôle exercé indépendamment de la mise en œuvre du désarmement universel. Aussi, en subordonnant la discussion du désarmement à la prise en considération prioritaire du plan « open skies », M. Stassen ne faisait-il que bloquer la négociation. Dès lors, la propagande soviétique avait beau jeu de dénoncer les palinodies occidentales — « il suffit que nous acceptions de prendre en considération vos propositions pour que vous les déclariez non avenues » — et de stigmatiser l'entreprise d'espionnage qui se dissimulait sous le couvert de l'inspection aérienne.

Le 7 octobre, le sous-comité suspendit ses travaux sans avoir réussi à aplanir ces divergences et M. Jules Moch établissait le diagnostic de l'échec des pourparlers. Selon lui, il était dû à trois raisons :

- le désaccord en matière de contrôle, même lorsqu'il était techniquement possible ;
- l'impossibilité technique d'assurer le contrôle de l'élimination des armes atomiques ;
- la multiplicité des plans qui rendait difficile l'établissement d'un texte de compromis.

Dans ces conditions :

- aucun plan de contrôle n'avait des chances d'obtenir l'agrément unanime s'il était considéré isolément, indépen-

compétence de l'organe de contrôle et par M. Anthony Nutting, le 15 septembre sur l'objet et la procédure du contrôle.

damment de toute autre mesure de désarmement (tel le plan « open skies ») ;

— aucun plan global de désarmement n'était viable en raison de l'impossibilité technique d'assurer le contrôle de l'élimination des stocks nucléaires (tel le plan de désarmement général de l'Union soviétique).

Ainsi, trois tendances s'étaient dessinées au sous-comité du désarmement : celle du désarmement général absolu, celle du désarmement général contrôlable et celle de l'inspection préalable au désarmement. Elles s'affrontèrent au cours des réunions ultérieures de la commission du désarmement (21 octobre, 23-25 novembre) et de la conférence des ministres des Affaires étrangères des quatre puissances (9) (27 octobre-16 novembre), mais M. Stassen ne désespérait pas de rallier l'Union soviétique au plan Eisenhower d'inspection aérienne assorti éventuellement des postes de contrôle au sol prévus dans le projet de M. Boulganine. Cependant ces divergences étaient entières à l'ouverture de la dixième session de l'Assemblée des Nations Unies.

La discussion en commission politique porta sur deux documents de base : le rapport de la commission du désarmement et la proposition soviétique sur les « mesures à prendre pour réduire la tension et développer la collaboration internationale ». M. Kouznetsov suggéra, en effet, la conclusion d'un accord préliminaire sur les points où un rapprochement s'était esquissé entre les thèses adverses, à savoir les réductions dans le domaine classique et l'engagement par les puissances détentrices d'armes atomiques de ne pas les utiliser les premières contre un autre Etat. Par ailleurs, M. Cabot Lodge souhaitait l'adoption du plan Eisenhower, de sorte qu'une seule voie s'offrait à la commission politique : faire la synthèse des propositions émises. Ce fut l'objet du projet de résolution déposé le 2 décembre par M. Nutting et contresigné par les Etats-Unis, la France et le Canada. Les grandes puissances étaient invitées à poursuivre l'étude d'un plan général de désarmement mais devaient s'appliquer en premier lieu à réaliser un accord portant sur :

a) des mesures propres à créer un climat de confiance tels que le plan du Président Eisenhower relatif à un programme

(9) Elle discuta la question du désarmement, le deuxième point de son ordre du jour, du 10 au 12 novembre 1955.

d'échange de plans militaires et d'inspection aérienne réciproque et le plan du Maréchal Boulganine relatif à la création de postes de contrôle en des points stratégiques ;

b) toutes les mesures dont l'exécution est d'ores et déjà possible, d'un plan de désarmement comportant des garanties adéquates.

La démarche suggérée intégrait les deux méthodes en présence aux Nations Unies : la méthode soviétique qui continue de proposer un plan complet de désarmement rigide et automatique, alors que certains éléments demeurent incontrôlables ; la méthode occidentale, qui est elle-même une synthèse des idées franco-britanniques et américaines, propose simultanément de réaliser tout le désarmement actuellement contrôlable et de ranimer la confiance en créant un mécanisme de prévention d'une agression perpétrée avec des moyens de type classique. La proposition occidentale combinait l'élaboration d'un plan général et la réalisation immédiate de deux séries de mesures portant les unes sur un commencement de désarmement contrôlé et les autres sur le moyen de rétablir la confiance. Elle fut adoptée en commission politique par cinquante-trois voix contre cinq (Biélorussie, Pologne, Tchécoslovaquie, Ukraine, Union soviétique) et ratifiée par l'Assemblée générale, le 16 décembre 1955, par cinquante-six voix contre sept sans abstention (10). Le projet de résolution soviétique relatif aux mesures destinées à réduire la tension internationale, dont certains points avaient été insérés dans la résolution des quatre puissances, ne fut pas mis aux voix.

Au terme de la dixième session de l'Assemblée générale des Nations Unies force était de constater que la tâche prescrite par la résolution unanime du 4 novembre 1954 n'avait pas été menée à bien et que les espoirs nés au printemps de 1955 à la suite du rapprochement des positions des grandes puissances au sein du sous-comité ne s'étaient pas réalisés. D'une part, l'U.R.S.S. se dérobaît aux précisions qui lui étaient demandées au sujet du contrôle, de son établissement et de son fonctionnement. Par ailleurs, les Etats-Unis, convaincus de l'impossibilité technique de garantir l'élimination des stocks d'armes nucléaires, suggéraient la « mise en réserve » de tous les plans antérieurs et l'application prioritaire du plan Eisen-

(10) Résolution 914 (X).

hower. La résolution 914 (X) de l'Assemblée générale s'efforçait de concilier les exigences de la conclusion d'un accord général de désarmement et les impératifs du contrôle. Mais, alors que le représentant des Etats-Unis saluait cette résolution « comme la plus significative de toutes celles que l'Assemblée ait jamais adoptées », le représentant de l'Union soviétique déclara que cette résolution « nous ramenait neuf ans en arrière » et qu'elle impliquait l'abandon de toutes les propositions concrètes de désarmement. Toutefois, si l'Union soviétique et six autres Etats avaient voté contre le projet de résolution occidental lors du scrutin d'ensemble, ils avaient approuvé certains considérants et les paragraphes du dispositif qui avaient trait au désarmement général. Il était donc permis de penser que le gouvernement de l'U.R.S.S. continuerait de s'associer aux efforts qui devaient se poursuivre l'année suivante au sein des organismes de l'O.N.U. en vue de parvenir à un accord de désarmement contrôlé.

Section II

Le désarmement général et la réduction des forces armées et des armements de type classique (1956)

Dans un message adressé, le 1^{er} mars 1956, au chef du gouvernement soviétique, le Président Eisenhower définissait la nouvelle politique américaine de désarmement (11). L'élimination des armes atomiques ne pouvant être garantie avec certitude, les Etats-Unis avaient suggéré à la conférence de Genève de 1955 que les deux Grands échangent des informations sur leurs dispositifs militaires et les vérifient par le procédé de la photographie aérienne. Cette formule leur paraissait encore la seule viable *hic et nunc*, car la mise en œuvre du plan « open skies » diminuerait les risques d'agression par surprise et susciterait l'atmosphère de confiance propice à la conclusion d'accords plus larges, tels l'arrêt de l'expérimentation et de la production des armes nucléaires, des réductions dans le domaine classique et le contrôle des installations militaires situées à l'étranger. Ainsi que le notait le *Bulletin of the Atomic Scientists* de mars 1956, la nouvelle doctrine

(11) A.D., 8 mars 1956, n° 3219. Textes du jour.

américaine du désarmement tranchait nettement sur les positions antérieures de Washington en la matière. En suggérant de « mettre en réserve » tous les plans de désarmement déjà débattus au bénéfice de la mise en œuvre prioritaire de l'inspection aéro-terrestre, le gouvernement des Etats-Unis préconisait de substituer le contrôle des armements. Or, les dirigeants soviétiques ont constamment dénoncé une telle démarche comme relevant d'une entreprise d'espionnage.

La lettre du Président Eisenhower au Maréchal Boulganine figurait parmi les documents de travail de la troisième session du sous-comité du désarmement. En effet, en application de la résolution 914. X de l'Assemblée générale, la commission du désarmement avait renvoyé le 23 janvier 1956 l'ensemble du dossier à son sous-comité qui devait lui présenter un rapport sur l'état d'avancement de ses travaux après six semaines de pourparlers. Il se réunit à Londres, le 19 mars 1956 et y tint 18 séances jusqu'au 4 mai (12). Les propositions et documents de travail suivants furent déposés successivement :

— *le 19 mars* : La lettre du Président Eisenhower au Maréchal Boulganine — La proposition de synthèse franco-britannique ;

— *le 21 mars* : Deux documents de travail relatifs, l'un à une mission technique d'échange, l'autre à une zone expérimentale de démonstration ;

— *le 27 mars* : La proposition soviétique touchant un accord relatif à la réduction des armements de type classique et des forces armées ;

— *le 3 avril* : Le projet de document de travail américain relatif à la première phase de l'exécution d'un accord général de désarmement ;

— *le 3 mai* : Un document franco-britannique sur le contrôle et un mémoire résumé de la politique des Etats-Unis touchant le désarmement.

A l'ouverture des pourparlers les positions des puissances occidentales pouvaient se définir ainsi : les Américains mettaient l'accent sur l'arrêt de la production des armes nucléaires et la mise en place d'un système d'inspection aéro-terres-

(12) Les Etats participants étaient représentés par MM. Andrei Gromyko, ministre-adjoint des Affaires étrangères (U.R.S.S.), Stassen (U.S.A.), Nutting (Grande-Bretagne), Jules Moch (France) et Robertson (Canada).

tre, tandis que les Franco-Britanniques s'étaient évertués à faire la synthèse des projets antérieurs afin que puisse se réaliser — selon la formule de M. J. Moch — « progressivement tout le désarmement actuellement contrôlable ». Ceux-là avaient délibérément rompu avec la méthode de l'approche globale du problème pour s'orienter vers la recherche d'accords partiels, tandis que ceux-ci s'étaient bornés à ajuster leur plan de désarmement général, graduel et équilibré aux données nouvelles du contrôle. Mais le plan franco-britannique suscitait des réserves de la part du délégué américain M. Harold Stassen, qui lui reprochait de faire trop de concessions au point de vue soviétique et de compromettre le système de sécurité européen ; il objectait également sa généralité et ne dissimulait pas sa préférence pour la fixation d'objectifs moins ambitieux. Ces divergences se reflétèrent dans les propositions déposées par les délégations occidentales pendant la troisième session du sous-comité du désarmement.

Le plan franco-britannique (13) du 19 mars prévoyait trois étapes entre lesquelles étaient ménagées des transitions et débouchait sur le désarmement total ; il comportait une imbrication des opérations de désarmement et de contrôle ; il prévoyait enfin une clause de sûreté aux termes de laquelle l'exécution du plan pourrait être arrêtée à tout moment. En ne faisant intervenir le désarmement nucléaire qu'à la dernière étape, il devançait les objections américaines sur l'affaiblissement de leur dispositif de sécurité atomique. De plus, il écartait le veto du Conseil de Sécurité en conférant à une commission internationale de quatorze membres (à laquelle participerait la Chine populaire) le pouvoir de suspendre toutes les limitations, réductions et prohibitions par un simple vote majoritaire.

Le plan franco-britannique présentait également cette originalité par rapport aux projets précédents qu'il s'efforçait de faire avancer de front le désarmement et le règlement des litiges en suspens entre l'Est et l'Ouest. Un rôle décisif revenait à une organisation internationale du désarmement composée d'une Assemblée générale et d'un Comité exécutif. Celui-ci nommait des fonctionnaires internationaux chargés de vérifier la régularité des opérations en s'assurant, pendant les phases de transition, de l'exécution des mesures prévues aux

(13) DC/SC 1/38.

étapes antérieures et de l'existence de l'atmosphère de confiance indispensable avant le passage à l'étape suivante.

Ce plan rationnel, « cartésien » (de l'aveu même de son auteur) était doublement général en ce sens qu'au cours de ses trois étapes il englobait tous les aspects du désarmement et traçait une chronologie s'étendant du début jusqu'à la fin des opérations. Mais, en fait, sa réalisation était subordonnée au règlement des différends qui maintenaient la méfiance entre les deux blocs, surtout des problèmes de la réunification allemande et de la sécurité européenne. Car les puissances occidentales ne pouvaient consentir à l'affaiblissement de l'O.T.A.N. qui résulterait de la mise en œuvre de leur plan de désarmement si ces questions n'avaient pas été résolues au préalable (14).

Le 21 mars, les Etats-Unis suggéraient à titre de mesure préliminaire destinée à faciliter l'étude et la négociation d'un accord de désarmement :

1° la constitution d'une mission technique d'échange chargée d'étudier le problème du contrôle et de l'inspection (15) ;

2° la création d'une zone expérimentale de démonstration de 20 à 30.000 milles carrés en U.R.S.S. et aux Etats-Unis (16).

Le 27 mars, l'Union soviétique déposait un projet (17) qui, par un changement de position notable, ne visait plus que le domaine classique et rejetait à plus tard toute discussion sur le désarmement atomique. Elle offrait de ramener les effectifs des cinq Grands au niveau précédemment accepté par elle et ce, au cours de trois années ; de réduire parallèlement les armements et les crédits ; de ramener les niveaux des forces armées des autres Etats au-dessous de 200.000 hommes ; de créer un organisme de contrôle conformément aux idées développées par le Maréchal Boulganine à Genève en juillet 1955 (postes fixes aux points stratégiques) avec, à un moment donné, le droit pour cet organe d'inspecter les unités militaires,

(14) Cette réserve semble constituer une concession au point de vue du Chancelier Adenauer qui avait manifesté, lors de sa rencontre avec le Président Eisenhower, la prétention à être tenu informé de la suite des pourparlers et à être consulté avant l'adoption de telle mesure qui aurait une incidence, soit sur la réunification allemande, soit sur la contribution de la République fédérale allemande à l'O.T.A.N.

(15) D.C./S.C. 1/39/Rev. 2.

(16) D.C./S.C. 1/40/Rev. 2.

(17) D.C./S.C. 1/41.

les dépôts, les bases et les usines fabriquant des armes classiques. Il entrerait en fonction dans les deux mois de la signature de l'accord. Le contrôle par survol aérien était envisagé, mais sans précision aucune.

A titre alternatif, le plan soviétique contenait des mesures spéciales à l'Allemagne (limitation des forces armées stationnées sur son territoire, interdiction de les doter d'armes atomiques, le contrôle de ces mesures étant assuré au moyen d'inspections conjointes) ou d'autres encore telles : l'interdiction des essais nucléaires et une réduction de 15 % des budgets militaires. Le nouveau plan russe était général dans sa chronologie — d'après la typologie de M. Jules Moch — mais particulier dans sa matière puisqu'en fait il ne visait que le domaine classique.

Les points les plus importants du plan soviétique étaient les suivants : il maintenait les plafonds numériques suggérés l'année précédente pour les forces des cinq grandes puissances, alors que le plan franco-britannique, tout en prévoyant dès la première étape un blocage puis une réduction des effectifs et des armements du type classique, ne contenait plus la moindre allusion aux chiffres proposés initialement. Ce silence traduisait la répugnance du gouvernement américain à consentir au désarmement classique dans les proportions définies l'année précédente. Le chiffre (2.500.000 hommes) proposé par M. Stassen, le 3 avril 1956, comportait une réduction des effectifs des Etats-Unis et de l'Union soviétique, moins substantielle que celle préconisée par M. Gromyko (1.500.000 hommes).

D'autre part, le gouvernement soviétique consentait à examiner la proposition Eisenhower d'inspection aérienne, mais seulement après le rétablissement de la confiance entre Etats, alors qu'aux yeux des Américains sa mise en œuvre avait précisément pour but de la susciter.

Cependant, de tous les aspects du plan soviétique celui qui frappait le plus l'attention était « le changement profond d'orientation » qu'il comportait, ainsi que le relevait, le 28 mars, M. Jules Moch, dans une déclaration à la presse : « Alors que depuis 1951 les parties les plus directement intéressées étaient tombées d'accord sur la nécessité de rechercher un programme qui portait à la fois sur les armements du type classique et sur les armements nucléaires, l'Union soviétique nous propose un plan qui ne prévoit aucune mesure dans le domaine atomique, où il laisse se poursuivre la course aux

armements ». Un communiqué de l'Agence *Tass* du 31 mars et un éditorial de la *Pravda* du 1^{er} avril ont donné un commentaire officiel de la nouvelle position soviétique en matière de désarmement. Le 10 mai 1955, M. Malik avait déposé au sous-comité de Londres une proposition qui reprenait les dispositions fondamentales du mémorandum franco-britannique du 11 juin 1954 ; mais les puissances occidentales avaient fait valoir les incertitudes du contrôle de l'énergie atomique pour ne pas souscrire à l'interdiction des armes nucléaires. C'est pourquoi, les nouvelles propositions du 27 mars 1956 ne subordonnaient plus la réduction des forces armées et des armements de type classique à l'interdiction des armes atomiques : celle-ci serait différée jusqu'à ce que les progrès de la science permettraient de garantir l'élimination des stocks existants. La dissociation du désarmement classique et du désarmement atomique visait à faire sortir le problème de l'impasse en envisageant prioritairement ses aspects les moins épineux. M. Gromyko reprit cette argumentation le 26 avril 1956, dans une déclaration devant le sous-comité du désarmement. Que faut-il retenir de cette explication officielle ? Certes, le ralliement de l'Union soviétique à une approche partielle du problème du désarmement trouve sa justification, sinon son fondement, dans les incertitudes du contrôle de l'énergie nucléaire. Les Etats-Unis avaient déjà usé de ce prétexte l'année précédente pour suggérer la substitution de l'inspection aérienne à toute mesure concrète de désarmement et on sait que Moscou considéra cette initiative comme un subterfuge destiné à faciliter la tâche des services de renseignements américains. Un an après le plan « open skies », l'Union soviétique s'engageait à son tour dans la voie du désarmement partiel en préconisant la réduction prioritaire des forces armées et des armements. Toutefois, en ne visant dans l'immédiat que le domaine classique, l'initiative soviétique passait pour n'avoir qu'une portée très restreinte. Sans souscrire à l'appréciation sévère du *New York Times* du 2 avril 1956, qui n'hésitait pas à situer les propositions soviétiques dans une perspective « d'expansionnisme » communiste puisque les réductions visés permettraient de consacrer à « la production civile, au commerce et à la propagande, une main-d'œuvre et des ressources jusqu'alors improductives » — on ne peut contester la pertinence des remarques qu'elles inspirèrent à M. Jules Moch. Un accord

sur la réduction des effectifs et la limitation des armes classiques, en ne portant que sur « la partie démodée ou prochainement démodée » de la science militaire, ne ferait qu'accélérer une mise en réforme de matériels que l'évolution de la technique amenait de toute façon à écarter. Ce n'était donc pas faire œuvre utile que de réduire des effectifs, désormais superflus et des armes dont on a dit qu'elles étaient bonnes à « mettre à la ferraille ». Les réductions unilatérales d'effectifs annoncées par le gouvernement soviétique le 14 mai 1956, après l'échec des pourparlers au sein du sous-comité, ont confirmé l'analyse de M. Jules Moch. Une réduction substantielle des forces armées et la mise hors service d'armes et d'engins périmés répondaient aux exigences d'une reconversion de l'appareil militaire en fonction des dernières données de la technique. Il était tentant pour les dirigeants soviétiques de présenter ces mesures nécessaires comme un geste de bonne volonté qui inciterait leurs partenaires à des réductions équivalentes. Ils n'y ont pas manqué, mais les réticences occidentales ont compromis le succès de leur manœuvre.

Le 3 avril, le représentant des Etats-Unis déposait un projet (18) qui rejoignait la position franco-britannique. Le plan était général car il concernait le domaine classique et le domaine nucléaire, mais il restait partiel dans sa chronologie du fait que seule la première étape était prévue, les étapes ultérieures étant soumises à négociation. Son idée dominante était le blocage partiel suivi de l'amenuisement graduel des stocks d'armes nucléaires ; accessoirement étaient prévus la limitation des essais et l'arrêt de la production des matières fissiles à des fins militaires. En ce qui concerne la réduction des effectifs, les plafonds numériques suggérés (2.500.000 hommes pour les Etats-Unis et l'U.R.S.S. ; 750.000 pour la France et la Grande-Bretagne (19) étaient supérieurs à ceux proposés par l'Union soviétique qui reprenait d'ailleurs les chiffres avancés par les Franco-Britanniques en 1952. Les Etats-Unis étaient d'avis que des réductions plus importantes seraient de nature à compromettre leur sécurité « eu égard

(18) D.C./S.C. 1/42.

(19) La Chine n'est plus citée à côté des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne comme dans le plan franco-britannique de 1954. Cette omission est conforme à la politique américaine d'ignorance de la Chine communiste.

à la situation internationale actuelle ». Comme la situation internationale s'était améliorée depuis 1952 la position américaine pouvait paraître paradoxale. Il faut en rechercher l'explication dans la politique européenne de Washington dont la préoccupation majeure était d'empêcher la neutralisation de l'Allemagne de l'Ouest. Les Etats-Unis craignaient, en effet, qu'une Allemagne neutralisée joue un jeu de bascule entre l'Est et l'Ouest, qu'elle serve d'instrument de la pénétration soviétique, qu'elle conduise à la neutralisation de l'Europe d'abord, à sa soviétisation ensuite. Aussi le réarmement de la République fédérale allemande avait-il été souhaité pour des motifs moins militaires que politiques : les accords de Paris, en faisant entrer la R.F.A. à l'O.T.A.N. écartaient tout danger neutraliste. Les réductions proposées par l'Union soviétique empêcheraient l'Allemagne de l'Ouest d'apporter une contribution substantielle à la « défense de l'Occident » et mettraient en échec cette politique. D'ailleurs la contribution allemande s'imposait d'autant plus que les opérations militaires en Algérie s'étaient traduites par une réduction considérable de la participation française au système défensif atlantique (20).

Ces propositions furent abondamment discutées, sans que l'on pût parvenir à un accord. Et lorsque le sous-comité suspendit ses travaux le 4 mai 1956, il semblait que les divergences entre les thèses en présence fussent encore plus accusées que l'année précédente.

D'une part, l'Union soviétique demandait que l'on commençât par réduire les effectifs et les armes classiques, indépendamment du désarmement nucléaire, alors que les puissances occidentales demeuraient attachées au principe de l'imbrication des deux types de mesures.

Selon la conception soviétique, les réductions dans le domaine classique s'effectueraient en l'espace de deux ans, le passage de la première à la seconde étape étant automatique. Les propositions franco-britanniques prévoyaient trois étapes, le passage d'une étape à la suivante étant conditionné par l'exécution satisfaisante de l'étape précédente et le règlement des problèmes politiques en suspens. Quant au plan américain, il ne prévoyait que la première étape, les phases ultérieures devant faire l'objet de nouvelles négociations. M. Nutting, sous-secrétaire d'Etat britannique aux Affaires

(20) V. Jean PLANCHAIS, *Le malaise de l'armée*, p. 30 et s.

étrangères, répondant le 7 mai aux Communes à une question du leader travailliste, M. Gaitskell, exposait ainsi le point de vue occidental : « L'acceptation du plan soviétique de désarmement signifierait une dislocation de l'O.T.A.N. que les puissances occidentales ne peuvent envisager tant que les problèmes de l'Europe n'auront pas été résolus. Or, les Russes veulent réaliser ce plan sans règlement politique préalable. Cela est impossible sous peine d'assister à un effondrement de notre dispositif de défense. Les Etats-Unis seraient dans l'impossibilité de remplir leurs engagements en Europe si leurs forces armées étaient ramenées à 1.500.000 hommes ».

Enfin, l'Union soviétique s'en tenait en matière de contrôle à l'établissement de postes terrestres et récusait l'inspection aérienne où elle persistait à voir un stratagème du Pentagone pour rétablir la carte des objectifs militaires russes. La presse anglaise (21) regrettait que la complexité des plans avancés ait empêché la conclusion d'un accord partiel de désarmement. Elle se prononçait nettement pour une réduction des effectifs des forces armées dont le poids handicapait l'expansion économique du Royaume-Uni sans constituer pour autant un atout diplomatique dans un marchandage avec l'Est. Ces considérations furent développées dans le Livre blanc sur la défense du 4 avril 1957, qui prévoyait la réduction progressive des effectifs des forces armées, la suppression du service militaire et la constitution d'une armée de métier de 375.000 hommes auxquels s'ajouteraient les 33.000 hommes qui comptaient les forces coloniales.

Néanmoins, les difficultés de la négociation du désarmement n'entamaient pas l'optimisme de la délégation américaine, bien que radio Moscou eût rejeté, le 8 mai 1956, la responsabilité de l'échec sur l'Occident qui « retirait ses propositions quand l'Union soviétique manifestait l'intention de les prendre en considération ». Poursuivant son offensive de paix, le gouvernement soviétique annonçait peu après (le 14 mai) que « dans son désir d'apporter une nouvelle contribution à l'œuvre du désarmement et de la garantie de la paix », il avait pris les décisions suivantes :

1° procéder au cours de la période d'une année, soit avant le 1^{er} mai 1957, à une nouvelle et plus importante réduction des effectifs des forces armées de l'U.R.S.S., à savoir :

(21) *Daily Telegraph* (5 mai) et *Daily Herald* (7 mai) in A.D. du 17 mai 1956, n° 357.

— une réduction de 1.200.000 hommes en sus de la démobilisation de 640.000 hommes effectuée en 1955 ;

— conformément à ce qui précède, dissoudre 63 divisions et brigades, dont trois divisions de l'air et autres unités militaires d'un effectif global dépassant 30.000 hommes qui se trouvent sur le territoire de la R.D.A. ;

2° dissoudre également une partie des écoles de guerre et mettre en cale sèche 375 navires de guerre ;

3° réduire les armements et l'équipement de guerre des forces armées soviétiques, de même que les dépenses militaires prévues au budget de l'Etat de l'U.R.S.S. ;

4° octroyer aux soldats démobilisés la possibilité de trouver un emploi dans l'industrie et dans l'agriculture.

La décision du gouvernement soviétique de réduire unilatéralement ses forces armées fut portée à la connaissance de tous les Etats membres de l'O.N.U et saluée avec chaleur par la presse soviétique (22) qui la présentait comme un geste attestant le pacifisme de l'U.R.S.S. Le *Times* du 16 mai, sans sous-estimer l'ampleur des réductions opérées, en révélait la signification : le transfert à la production civile des énergies consacrées jusqu'alors à des tâches guerrières et la redistribution dans le secteur productif des crédits affectés à des dépenses militaires (23). Et tandis que la presse allemande (24) ne voyait que manœuvre de propagande dans une démobilisation à laquelle les puissances occidentales avaient procédé depuis longtemps et dont la réalisation était sujette à caution en l'absence de tout contrôle, *l'Observer* (20 mai) y discernait un geste de bonne volonté et un moyen d'atténuer la disparité existant entre les forces armées des deux Grands (25).

Dans *Le Monde* du 16 mai, M. Jules Moch, faisant le point des pourparlers qui avaient eu lieu au sous-comité du désarmement, déclarait qu'il y avait eu « stagnation ». « Les Amé-

(22) *La Pravda* (16 mai) ; *Les Izvestia* (17 mai) ; A.D. n° 360.

(23) Sur le plan économique l'opération était payante puisque, selon les calculs des experts occidentaux, le budget soviétique ferait ainsi un bénéfice annuel d'environ 300 milliards de francs.

(24) *General Anzeiger* du 11 juin. *Westdeutsche Allgemeine* (A.D., n° 367, 369, 370).

(25) Selon les estimations de l'hebdomadaire anglais, les effectifs seraient de 3,3 millions pour l'U.R.S.S. et 2,8 pour les Etats-Unis au terme de l'opération.

ricains exigent un immense contrôle aérien et, dès le début, les Russes s'y refusent. Les Occidentaux veulent parallèlement au début du désarmement classique un arrêt de la fabrication nucléaire ; Moscou, au contraire, souhaite un large désarmement classique avant toute mesure nucléaire. Les alliés proposent une progression par étapes successives que refusent les Russes. Manque d'accord aussi sur les niveaux d'effectifs à chaque stade. Enfin, la réunification de l'Allemagne, conçue sous des aspects et à des moments différents par les deux parties, complique ces négociations, surtout depuis que chaque Allemagne constitue son armée.

Ce qui résulte des entretiens de Londres, c'est :

1° que tout le monde admet aujourd'hui que les armes modernes rendent une guerre mondiale impensable ;

2° que chacun proclame désormais que l'autre ne songe pas à une guerre d'agression ;

3° qu'il est donc stupide de prolonger la course aux armements et de gaspiller des milliers de milliards par an... ».

Examinant ensuite la décision du gouvernement soviétique de réduire unilatéralement de 1.200.000 hommes les effectifs de ses forces armées (26) le chef de la délégation française en soulignait les avantages politiques, économiques et militaires, mais faisait des réserves sur sa portée : « ... Rien ne garantit la réalité d'une mesure incontrôlée. Au surplus, une décision unilatérale peut être aisément annulée par une autre de même nature, tandis que violer un traité constitue un acte grave... Le désarmement n'aura pleine valeur que s'il est contrôlé d'où la nécessité de reprendre le lent et complexe travail en vue d'un désarmement général et non partiel, multilatéral, et non unilatéral, internationalement contrôlé, et non spontanément décidé ».

Le 6 juin, le Maréchal Boulganine adressa au Président

(26) Le 12 août 1955, le gouvernement soviétique avait déjà annoncé qu'il réduirait les effectifs de ses forces armées de 640.000 hommes avant le 15 décembre 1955. A l'époque, les experts avaient affirmé qu'il s'agissait de la plus forte réduction des effectifs russes depuis la fin de la guerre, mais comme leurs estimations étaient sujettes à caution, on ne pouvait déterminer avec certitude l'importance des effectifs que conservait l'Union soviétique (cf. *Le Monde*, 18 août 1955). Ils avaient fait ressortir également le besoin de main-d'œuvre de l'économie soviétique que la démobilisation visait à satisfaire partiellement (cf. « Démobilisation et économie en U.R.S.S. », *Le Monde*, 20 août 1955).

Eisenhower un message où il proposait d'envisager un retrait des forces stationnées en Allemagne et de prendre des mesures de désarmement sans attendre qu'un accord soit intervenu à la commission du désarmement de l'O.N.U. Afin de montrer clairement que l'appel ne s'adressait pas seulement aux Etats-Unis, le Maréchal Boulganine avait envoyé des messages personnels, rédigés en des termes similaires, à sir Anthony Eden, à M. Guy Mollet, au Chancelier Adenauer et à M. Segni. Cette offensive épistolaire ne parvint toutefois pas à entamer les positions occidentales et le 9 juin, les quatre Occidentaux réaffirmèrent leur attachement à un désarmement général et progressif dont l'application graduelle tiendrait compte de la situation internationale et irait de pair avec le règlement des problèmes politiques en suspens.

La commission du désarmement se réunit du 3 au 16 juillet 1956 pour examiner les documents de travail qui lui furent transmis par son sous-comité sans recommandation précise. Trois projets de résolution furent déposés : le projet occidental dit des six principes (27), l'exhortation soviétique à la renonciation à l'emploi de la force et des armes de destruction massive et le plan yougoslave de désarmement partiel (réductions dans le domaine classique, arrêt des essais et réduction des dépenses militaires). Mais aucun de ces textes ne fut mis aux voix. Sans doute, l'Union soviétique faisait une concession en acceptant les plafonds numériques suggérés par les Etats-Unis pour les « Cinq Grands », (2.500.000 hommes pour les Etats-Unis, l'U.R.S.S. et la Chine ; 750.000 hommes pour la France et la Grande-Bretagne) mais l'Ouest n'admettait pas que le contingent des autres Etats fût limité à 200.000 hommes. Tandis que Moscou réitérait sa demande d'interdiction des armes nucléaires, l'Inde suggérait l'arrêt des essais nucléaires. Cette dernière proposition ne pouvait être agréée par la Grande-Bretagne qui prévoyait une série d'explosions expérimentales au large de l'île Christmas pendant le premier semestre de l'année 1957 (28). Finalement par dix voix contre une — celle de l'U.R.S.S. — et une abstention — celle de la Yougos-

(27) Ils sont contenus dans la déclaration quadripartite du 4 mai 1956 et ont trait à la progressivité des opérations de désarmement, aux mesures préliminaires, aux modalités du contrôle et à la clause de sûreté.

(28) La décision du gouvernement britannique de faire exploser une bombe thermonucléaire fut annoncée aux Communes par le Premier ministre, sir Anthony Eden, le 7 juin 1956.

l'avie — la commission du désarmement adopta un projet de résolution péruvien préconisant le renvoi à son sous-comité des différentes propositions débattues.

C'est alors, puisqu'il apparaissait de plus en plus difficile d'obtenir un règlement d'ensemble embrassant à la fois le champ des armes nucléaires et celui des armes classiques, que prit consistance l'idée de négocier en dehors du cadre d'un accord général de désarmement une limitation des essais nucléaires. Le 16 juillet 1956, M. Chepilov développa ce thème devant le Soviet suprême. Son intervention fut favorablement accueillie en Grande-Bretagne (29) et au Canada. Toutefois, aux Etats-Unis l'accueil fut mitigé. Si l'équipe Stassen, se fondant sur l'avance américaine dans la course aux armements, envisageait sans complexes la limitation et le contrôle, sinon la suspension des expériences nucléaires, certains parlementaires et les membres du Pentagone ralliés aux thèses de l'amiral Radford sur la stratégie périphérique, étaient plus réticents en ce qui concerne la limitation des essais de bombes H sur lesquelles reposait la sécurité du monde atlantique. D'ailleurs, l'évolution de la situation internationale et l'aggravation de la tension entre l'Est et l'Ouest à l'occasion des événements d'Europe orientale et du Proche-Orient (nationalisation de la compagnie concessionnaire du canal de Suez, le 26 juillet 1956, repression de la révolte hongroise et intervention franco-britannique en Egypte, en novembre) détournèrent l'attention de la question du désarmement d'autant que la correspondance échangée entre le Président Eisenhower et le Maréchal Boulganine n'ouvrait pas de perspectives nouvelles.

Dans son message du 4 août au chef du gouvernement soviétique, le Président Eisenhower réitérait ses réserves sur les réductions unilatérales d'effectifs décidées par Moscou et déplorait que le Kremlin n'ait pas accepté ses propositions concernant l'arrêt de la production des armes nucléaires et l'inspection aérienne (30). Dans sa réponse du 11 septembre, le Maréchal Boulganine critiquait vigoureusement le principe de la divulgation des renseignements militaires et de leur vérification par l'inspection aérienne, ces pro-

(29) La publication d'un Livre blanc rédigé par des savants éminents qui y dénonçaient les périls d'un accroissement de la radio-activité ambiante n'était sans doute pas étrangère à cette réaction de l'opinion publique d'outre-Manche.

(30) Contenues dans son message au Maréchal Boulganine du 1^{er} mars 1956.

cédés relevant moins du désarmement que de l'espionnage. L'insistance des Etats-Unis à considérer le plan « open skies » comme un préalable au désarmement était à l'origine de l'impasse et seule l'interdiction inconditionnelle de l'arme nucléaire écarterait la menace d'un conflit apocalyptique. On retrouvait ici une vieille revendication à laquelle les dirigeants soviétiques semblaient avoir renoncé depuis qu'ils préconisaient, à titre prioritaire, des réductions dans le domaine classique. Néanmoins, la proposition du Maréchal Bouganine en date du 17 novembre 1956 contenait une innovation en dépit de son aspect de propagande. En suggérant aux chefs de gouvernement des Etats-Unis, de l'U.R.S.S., de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Inde de se réunir au sommet en vue de « prévenir la guerre et d'arrêter la course aux armements », le gouvernement soviétique comptait surtout dissiper le malaise provoqué par son intervention en Hongrie, « rendue nécessaire par le souci de couper court à des menées impérialistes ». A l'ordre du jour de cette conférence du désarmement figureraient :

- la réduction, en deux ans, des effectifs des forces armées aux niveaux suggérés par les Franco-Britanniques le 11 juin 1954 et la limitation parallèle des armements ;

- l'interdiction des armes nucléaires précédée d'une suspension des essais ;

- le retrait des forces armées étrangères stationnées sur les territoires, à la fois des pays membres de l'O.T.A.N. et du Pacte de Varsovie ;

- la liquidation, en deux ans, des bases militaires situées à l'étranger.

Le contrôle de ces mesures serait assuré au moyen de postes terrestres implantés aux points stratégiques. Cependant, l'inspection aérienne pourrait être pratiquée sur 800 km. de part et d'autre de la ligne de démarcation en Europe (31). Cette

(31) Si peu précis que fut le texte soviétique sur le périmètre de la zone soumise à l'inspection aérienne, il couvrait en tout cas pratiquement jusqu'à leurs arrières les zones des armées classiques, les deux ceintures de bases aériennes tactiques et d'interception aussi bien de l'O.T.A.N. que de l'organisation du Pacte de Varsovie et les réseaux d'alerte-radar placés le plus près du rideau de fer, ainsi, au moins du côté occidental que les bases d'armes atomiques tactiques — canons et engins — qui s'étaient multipliés depuis deux ans en Allemagne. Il en résultait que l'U.R.S.S. quelques mois après les projets de l'Amiral Radford, offrait aux Etats-Unis de s'en tenir réciproquement à la « stratégie périphérique »... avec l'accord des Etats intéressés.

concession, mineure il est vrai, au point de vue américain, rejoignait par ailleurs l'idée de neutralisation militaire d'une zone européenne exprimée pour la première fois par sir Anthony Eden lors de la conférence des chefs de gouvernement qui se tint à Genève en juillet 1955. La perspective d'un accord sur cette base se présentait favorablement. Les récents événements survenus en Europe orientale laissaient présager qu'un retrait de l'armée rouge se traduirait par une libéralisation des régimes des Etats satellites de l'U.R.S.S. et il pouvait être de l'intérêt des puissances occidentales d'encourager cette évolution. L'Union soviétique, de son côté, consentirait peut-être à relâcher son emprise sur les démocraties populaires dont la contribution à son système de sécurité devenait aléatoire. Mais le retrait des troupes soviétiques n'interviendrait qu'en échange de solides garanties concernant le maintien du régime politique qui s'était instauré dans ces pays à la faveur de l'occupation militaire consécutive à la chute du III^e Reich. Dans l'immédiat, le climat des relations internationales ne se prêtait pas à un examen attentif de ce projet qui sera repris l'année suivante sous la forme du plan Rapacki et des plans de dégagement.

A la demande de l'Union soviétique, la commission du désarmement tint, le 19 décembre 1956, une courte séance à l'issue de laquelle elle adopta son rapport à l'Assemblée générale et au Conseil de Sécurité auquel étaient joints les compte-rendus et documents de ses séances. La commission politique traita longuement de la question du désarmement entre le 14 et le 25 janvier 1957. Au cours de la discussion, plusieurs propositions, programmes, plans et projets de résolution furent présentés, notamment par les Etats-Unis et l'U.R.S.S. séparément, par le Canada, le Japon et la Norvège en commun.

A l'occasion du commentaire de la proposition soviétique du 17 novembre 1956, M. Kouznetsov se prononça en faveur d'un élargissement de la commission du désarmement et de son sous-comité, de manière à rendre ces deux organes plus représentatifs des Nations Unies (32). En conclusion de son exposé, il déposa deux projets de résolution ayant trait l'un, à la cessation immédiate des essais d'armes nucléaires, l'autre, à la con-

(32) Un pays d'Amérique latine, l'Egypte, l'Inde et la Pologne seraient adjoints à la Commission du désarmement, mais seuls les deux derniers pays seraient représentés au sein de son sous-comité.

vocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale sur les questions du désarmement.

Le représentant des Etats-Unis, M. Cabot Lodge, développa les thèses américaines traditionnelles sur le lien entre l'arrêt de la production et la suspension des essais d'armes nucléaires, sur les réductions des forces armées et des armements de type classique, sur les impératifs du contrôle et sur l'opportunité de la mise en place d'un système d'inspection visant à prévenir les agressions par surprise. Le seul point original de son exposé concernait le contrôle international des engins interspatiaux, « en vue d'assurer que les progrès de la science dans le domaine intersidéral serviront exclusivement des fins pacifiques et scientifiques ».

Le représentant de la Yougoslavie, M. Brilej, rappela les propositions qu'il avait déposées en juillet 1956 devant la commission du désarmement et souligna la nécessité impérieuse de « chercher à réaliser sans tarder et à appliquer un accord sur les premières mesures de désarmement dont l'exécution est d'ores et déjà possible ».

Enfin la Norvège, le Canada et le Japon exprimèrent le courant d'opinion hostile aux essais nucléaires en déposant un projet de résolution recommandant l'établissement, à titre de mesure préliminaire, d'un système d'enregistrement des essais afin de soumettre « le total des radiations actuelles et prévues dans le monde à une observation constante ». Il ne s'agissait, selon les auteurs de ce texte, que d'une « proposition provisoire dans l'attente de la conclusion d'un accord d'ensemble sur l'interdiction de l'utilisation des armes atomiques ».

Aucun de ces projets ne fut mis aux voix, des conversations privées ayant abouti à la mise au point d'un texte de compromis contresigné par douze Etats qui se bornait à renvoyer au sous-comité du désarmement toutes les propositions présentées depuis 1954. Ce procès-verbal de carence attestait néanmoins la volonté des négociateurs de poursuivre leur effort, de sorte que le délégué soviétique put le qualifier de « symptôme positif » et d'indice du « désir de coopérer ». L'Assemblée générale l'adopta à l'unanimité le 14 février 1957 (33).

Section III

Le désarmement général et l'arrêt des essais nucléaires (1957)

A l'ouverture de la quatrième session du sous-comité du désarmement, le 18 mars 1957, l'atmosphère était favorable à la conclusion d'un accord. L'Union soviétique avait approuvé une résolution de l'Assemblée générale (1.011. XI) qui visait expressément le plan Eisenhower d'inspection aérienne et manifestait pour le désarmement un intérêt que certains milieux occidentaux interprétaient comme l'indice d'une volonté sincère de s'engager dans la voie du désarmement partiel. De son côté, le Président Eisenhower s'accommodait mal de la perspective du cataclysme thermonucléaire qui fondrait sur l'humanité si elle ne conjugait tous ses efforts pour conjurer le péril et il se déclarait résolu à explorer toutes les possibilités de briser le cercle de méfiance dans lequel le monde s'enfermait. La disposition des deux Grands à alléger le poids écrasant des armements et l'émoi de l'opinion devant les dangers fictifs ou réels, que présentait la multiplication des expériences nucléaires expliquent l'intérêt suscité par les pourparlers de Londres et rendent compte de la physionomie particulière du débat (34). Sans entrer dans le détail des négociations, il est utile d'en dégager les lignes de force et de souligner les divergences irréductibles sur la base des propositions finales qui traduisaient les concessions extrêmes des deux camps.

Le premier jour, les délégués des gouvernements principalement intéressés (le Canada jouant un rôle très effacé) exposèrent des plans de désarmement général. Mais la conviction qu'une telle démarche n'aboutirait pas avant longtemps en raison de la complexité du problème à résoudre, incita M. Selwyn Lloyd à suggérer la discussion séparée de questions pouvant faire l'objet d'accords limités comme la suspension des essais, l'arrêt de la production des armes nucléaires, la

(34) Il y eût 56 séances du 18 mars au 1^{er} août 1957 (date à laquelle le sous-comité présenta à la commission du désarmement son quatrième rapport) et 15 séances du 2 août au 6 septembre. Les Etats participants étaient représentés par MM. David Johnson (Canada), Harold Stassen (Etats-Unis), Jules Moch (France), Allan Noble (Grande-Bretagne) et Valerian Zorine (U.R.S.S.).

réduction des effectifs et des armements classiques, la prévention des attaques par surprise et la création de zones de limitation et d'inspection. Cette orientation fut retenue et les négociations portèrent essentiellement sur trois aspects du problème du désarmement :

1° la réduction des forces armées, des armements et des dépenses militaires ;

2° l'établissement de zones de limitation et d'inspection des armements et des effectifs ;

3° la suspension des essais nucléaires.

1° Réduction des forces armées, des armements et des dépenses militaires.

Le désaccord apparu l'année précédente entre les conceptions occidentale et soviétique du désarmement classique portait à la fois sur la chronologie et le niveau final des effectifs. Les Etats-Unis avaient suggéré la réduction des forces armées aux niveaux de 2.500.000 hommes pour les U.S.A. et l'U.R.S.S. et de 750.000 hommes pour la Grande-Bretagne et la France au terme d'une première étape et sans condition politique. Des négociations ultérieures préciseraient les conditions et la nature de réductions plus vastes. La limitation des effectifs et des armements s'accompagnerait d'une amputation des crédits militaires de 10 %. Les propositions soviétiques comportaient une chronologie complète des opérations de désarmement à l'instar du plan franco-britannique, dont ils avaient retenu les plafonds numériques finaux et prévoyaient une réduction de 15 % des budgets militaires.

Le 25 juin, M. Harold Stassen annonçait que les Etats-Unis étaient prêts à faire une importante concession à l'U.R.S.S. en envisageant deux nouvelles étapes pendant lesquelles les effectifs des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. (ainsi que de la Chine) seraient réduits successivement à 2.100.000 et à 1.700.000 hommes. Les effectifs de la France et de la Grande-Bretagne, ramenés à 750.000 hommes seraient réduits ultérieurement à 700.000 et finalement à 650.000 hommes. Toutefois le passage de la première étape aux deux étapes suivantes dépendait de la mise en place d'un système de contrôle efficace ainsi que des progrès réalisés dans la solution des problèmes politiques en suspens, notamment de la question allemande. Or, poser ces

deux préalables c'était différer, sinon rendre impossible, tout accord sur cet aspect du problème. La complexité du contrôle et les limitations de souveraineté qu'impliquait sa mise en œuvre rendaient aléatoire son acceptation par l'U.R.S.S. toujours aussi soucieuse de soustraire ses affaires intérieures à toute ingérence étrangère. M. Valerian Zorine prit acte des plafonds numériques suggérés, mais objecta le préalable des conditions politiques. Les Occidentaux demeurèrent inflexibles et leur plan d'ensemble déposé le 29 août 1957 maintenait intégralement leur position antérieure ; ils durcissaient même leur attitude sur un point particulier. Après avoir accepté le principe d'une réduction de 10 % des crédits militaires, ils ne préconisaient plus que la communication à l'« organisation internationale de contrôle » d'informations sur les budgets et les dépenses militaires. Ce recul s'expliquait par la nécessité pour les Etats-Unis de fournir un effort financier accru pour rattraper leur retard dans le domaine des engins balistiques où les Russes venaient d'enregistrer des succès inquiétants (35).

Au terme des pourparlers, l'écart entre les positions de l'Est et de l'Ouest s'était accentué et la perspective d'un accord dans le domaine classique s'éloignait. En revanche on allait assister à un rapprochement sensible des points de vue sur l'inspection de zones géographiques déterminées.

2° Etablissement de zones de limitation et d'inspection des armements et des effectifs.

A partir de 1955 la mise en œuvre du plan Eisenhower d'inspection aérienne fut considérée par les Etats-Unis comme la condition préalable à toute autre mesure de désarmement. Dès la reprise des pourparlers au sous-comité du désarmement après la « conférence au sommet » de juillet 1955, M. Harold Strassen préconisa la substitution de l'inspection aérienne à tous les plans de désarmement déposés jusqu'alors. Son initiative se heurta à une fin de non recevoir du gouvernement soviétique qui subodorait dans l'application préliminaire de cette mesure une entreprise d'espionnage et refusait de discuter la mise en place d'un système de contrôle exclusif de

(35) Le 27 août 1957, l'Agence Tass annonçait l'essai réussi d'un engin balistique intercontinental.

mesures concrètes de désarmement. En ce qui concerne le contrôle du désarmement, Moscou s'en tenait à l'établissement de postes fixes à terre, complétés au besoin par des équipes mobiles d'inspecteurs dont les pouvoirs étaient conçus restrictivement. Mais sur ce point un virage était amorcé. Le 25 janvier 1957, l'U.R.S.S. s'était jointe, en commission politique, à onze autres pays pour demander qu'une attention particulière fut portée au plan Eisenhower. Le 30 avril 1957 (36), elle déposait une proposition qui acceptait le principe de l'inspection aérienne et délimitait les zones géographiques de survol : deux zones larges, d'égale superficie (7.100.00 km²) situées respectivement sur les continents américain (Ouest des Etats-Unis et Alaska) et asiatique (Sibérie orientale, Kamtchatka, Sakhaline) et une zone européenne englobant la totalité des territoires de l'O.T.A.N. (à l'exclusion du Portugal, de la Grèce et de la Turquie) les pays du Pacte de Varsovie, une partie de la Bulgarie et une bande de territoire russe. Dans ces zones d'inspection aérienne, des postes de contrôle aux nœuds ferroviaires, sur les grandes artères et dans les ports (il n'était plus question des aérodromes) complèteraient le dispositif de sécurité.

Cette proposition traduisait un effort indéniable pour aller au devant d'un projet cher au Président Eisenhower. Mais la délimitation des zones ouvertes à l'inspection soulevait des objections. Ainsi que devait le souligner M. Jules Moch au cours d'une conférence de presse tenue le 30 avril 1957, les Américains n'admettraient pas le survol des régions fortement industrialisées des Etats-Unis en échange du droit d'inspecter « les terres glacées et désertiques de Sibérie ». Certes, l'inspection des régions arctiques n'imposerait aux deux parties que des sacrifices comparables, mais c'est en Europe, où étaient concentrées les principales forces militaires des deux blocs, que la constitution d'une zone d'inspection présentait le plus d'intérêt. Elle soulevait aussi les problèmes les plus épineux en raison des questions d'ordre politique qui entraient en jeu et plus spécialement du lien établi par les puissances occidentales entre le désarmement et le règlement de la question allemande.

Le Chancelier Adenauer s'était toujours montré hostile à un accord de désarmement conclu avant la réunification des deux Allemagne, car il considérait tout compromis militaire

(36) *N.E.D.*, n° 2356, 6 déc. 1957. Document n° VII.

sans négociation politique moins comme une anticipation sur la détente que comme une cristallisation du *statu quo*. Les milieux officiels de Washington, par une démarche inverse, en étaient venus à envisager avec une certaine faveur l'établissement en Europe d'une zone de limitation et d'inspection des armements. La maxime « pas de désarmement sans réunification » avait jusqu'alors fait obstruction à l'un et à l'autre et il n'était pas certain que la constitution en Europe d'une zone de « basse pression militaire » sanctionnât forcément le *statu quo* politique. Ce pouvait être, au contraire, un moyen de faire admettre un aménagement du statut politique du périmètre inspecté. Ces velléités de la diplomatie américaine se heurtèrent aux résistances des Européens qui craignaient que les secteurs inspectés ne se transforment en zones démilitarisées et neutralisées ; ce processus aurait porté un coup fatal à l'Alliance atlantique et c'est en invoquant les exigences de la sécurité du « monde libre » que le Chancelier Adenauer avait obtenu du Président Eisenhower l'assurance que l'accord de désarmement ne serait pas conclu au détriment des « intérêts de son pays » (37). Le compromis qui résulta de ces tendances contradictoires fut négocié entre les pays membres de l'Alliance atlantique et présenté le 2 août 1957 par M. Foster Dulles.

Avant de se rendre à Londres, muni des instructions personnelles du Président Eisenhower, le secrétaire d'Etat américain exposa ses vues sur la façon dont il comptait mener les prochaines négociations. Le désarmement général étant exclu en raison des circonstances politiques, l'effort essentiel porterait sur le contrôle de l'emploi des matières fissiles, sur la détection des explosions nucléaires et sur le contrôle des engins téléguidés à grand rayon d'action. S'agissant de l'inspection aérienne, le gouvernement américain acceptait d'y soumettre une zone comprenant le territoire des Etats-Unis et, éventuellement, du Canada (38) en échange d'une inspection des territoires de l'Union soviétique. D'autre part, il était prêt

(37) Lors de son voyage aux Etats-Unis en mai 1957.

(38) L'organisation de la défense aérienne de l'Amérique du Nord était mise en œuvre par plus de 200.000 hommes des différentes armes des Etats-Unis et du Canada, groupés sous un même commandement, la frontière entre les deux pays ayant été proprement supprimée en cette matière. Le 28 juillet 1957, le Premier ministre canadien, M. Diefenbaker, consentait à l'inspection aérienne du Canada.

à prendre en considération des zones plus restreintes susceptibles d'être étendues progressivement, la zone initiale étant découpée dans les régions arctiques (l'Alaska et les Aléoutiennes, une fraction de la Sibérie orientale, du Kamtchatka et des Kouriles). Enfin, les Etats-Unis « coopéraient intimement avec leurs alliés de l'O.T.A.N. en vue de l'établissement d'une zone européenne qui présentait toutefois des complications ».

Les raisons du voyage de M. Dulles à Londres au début du mois d'août sont complexes. Il semble que le Secrétaire d'Etat américain poursuivait un double objectif : briser les résistances des Alliés contre l'idée d'un zone d'inspection en Europe et freiner le dynamisme de M. Stassen dont les initiatives inquiétaient les éléments irréductibles du Pentagone. En effet, celui-ci avait commis l'imprudence de remettre aux Soviétiques « à titre personnel » une note sur les zones de contrôle qui n'avait pas été approuvée par M. Dulles ni par les Alliés. Les Soviétiques ne le crurent pas et les représentants des puissances alliées durent protester contre la méthode. Le voyage de M. Dulles apparut ainsi comme un désaveu et le prélude d'une reprise en mains de la diplomatie américaine du désarmement (39). D'autre part, le Secrétaire d'Etat américain était chargé d'imposer les vues de l'Administration américaine aux Européens qui multipliaient les objections et les arguments de procédure pour faire échec à un accord partiel de désarmement. Au Département d'Etat, l'opinion dominante était que l'U.R.S.S. avait besoin d'une « pause » pour consolider son système et la vieille controverse entre les partisans de la fermeté et les tenants de la *l'appeasement* semblait avoir été tranchée en faveur de la négociation. Dès lors, la crainte de voir se développer le « neutralisme » et un sentiment de fausse sécurité à la faveur d'un accord avec l'Est ne pouvait être conjurée que par le Secrétaire d'Etat américain peu suspect de longanimité à l'égard des dirigeants soviétiques et fermement attaché à la solidité de l'alliance atlantique.

Le plan occidental présenté par M. Dulles le 2 août 1957 (40)

(39) En fait, le conflit Stassen-Dulles durait depuis longtemps. M. Stassen était à la fois le subordonné de M. Dulles pour les négociations internationales et son supérieur pour les négociations intérieures, car il avait pouvoir du Président Eisenhower pour arbitrer entre le Département d'Etat et le Pentagone. Il siégeait comme M. Dulles en Conseil des Ministres et en Conseil National de Sécurité. Les divergences entre les deux hommes étaient fréquentes et M. Stassen ne le cachait pas.

(40) *Documentation française N.E.D.*, n° 2357, 7 déc. 1957. Document n° VI.

stipulait qu'à partir d'une date convenue un système d'observation aérienne et d'inspection terrestre serait mis en place dans une certaine zone. En ce qui concerne cette zone, il y avait des propositions indépendantes, d'autres corrélatives :

Première proposition indépendante : la totalité du continent nord-américain contre la totalité du territoire soviétique ;

Deuxième proposition indépendante : le territoire de l'ancien et du nouveau continent au Nord du cercle arctique plus l'Alaska d'une part et le Kamtchatka d'autre part ;

Première proposition corrélative : si l'une des deux premières propositions était acceptée par l'U.R.S.S. on pourrait y ajouter un secteur européen limité par 10° longitude Ouest, 40° latitude Nord et 60° longitude Est, c'est-à-dire toute l'Europe moins le Sud de l'Espagne, la Sicile, la Grèce et la Crète, mais y compris les Iles britanniques et la Russie d'Europe jusqu'à l'Oural ;

Deuxième proposition corrélative : si l'U.R.S.S. n'était pas intéressée par l'offre précédente et, à condition qu'elle acceptât l'une des deux premières propositions, il serait possible de définir une zone plus restreinte comprenant des portions équivalentes d'Europe occidentale et soviéto-communiste.

Il était précisé que l'inspection terrestre s'effectuerait au moyen de postes d'observation au sol et d'équipes mobiles jouissant d'une autorité expressément définie. Pour faciliter la tâche des inspecteurs, les Etats communiqueraient à un conseil de contrôle tous renseignements sur leur dispositif de sécurité.

Ces propositions définissaient pour la première fois une offre d'inspection tenant compte de l'objection selon laquelle une inspection purement aérienne n'apporterait aucune sécurité réciproque (41). Elles avaient de plus l'avantage d'offrir aux Russes un éventail de combinaisons de deux notions distinctes : l'inspection de zones « relativement vides » qui serviraient de banc d'essai et celle de zones « essentielles » où étaient concentrées les principales forces armées des deux blocs. Bien entendu, le choix des zones « essentielles » était

(41) Cf. « Unblocking disarmament : the hopes of aerial inspection », *The Tablet*, 3 août 1957. V. également : Général Pierre GENEVEY, « L'inspection aérienne dans le désarmement », *R.D.N.*, nov. 1957.

favorable aux intérêts stratégiques de l'Occident dans la mesure où les bases d'Islande, d'Espagne du Sud, d'Afrique du Nord, de Turquie et de Grèce échappaient à l'inspection. Mais cela n'était pas fondamental puisque le projet soviétique du 30 avril en faisait également abstraction et qu'il s'agissait d'une proposition de départ devant naturellement susciter des contre-propositions. Un accord sur ce point eût été probable si la suspension des essais nucléaires n'avait été l'occasion de la rupture des pourparlers.

3° *La suspension des essais nucléaires.*

Depuis la bombe d'Hiroshima, plus de cent essais nucléaires avaient eu lieu (42). En 1956, l'Union soviétique avait fait exploser 17 bombes en Sibérie, tandis que les Etats-Unis expérimentaient, le 21 mai 1956, à Bikini, la première bombe H lancée d'avion. En 1957, les essais se poursuivirent à un rythme accéléré et on en dénombra 43, soit près du double du chiffre total des explosions réalisées jusqu'alors (43).

La multiplication des explosions nucléaires suscita des mises en garde de nombreuses autorités scientifiques et morales contre les dangers de la course aux armements. Le 12 avril 1957, dix-huit physiciens de la République fédérale allemande publièrent un manifeste où ils s'élevaient contre l'équipement de la Bundeswehr en armes atomiques (44). Cette initiative provoqua la réunion d'une conférence de savants atomistes à l'issue de laquelle le Chancelier Adenauer promit d'accorder son appui à un accord final sur le désarmement et s'engagea à renoncer à la production d'armes atomiques. Le 14 avril, M. Nehru déplorait la poursuite des « folles expériences nucléaires » dans un discours prononcé devant l'Association des industriels indiens à New-Dehli et, le 18 avril, M. Matsushita, envoyé extraordinaire du gouvernement japonais, demandait au Secrétaire général de l'O.N.U., M. Hammarskjöld, de soumettre à la Cour internationale de Justice la question du

(42) Les explosions expérimentales se répartissaient ainsi entre les trois puissances nucléaires : Etats-Unis : 75 ; U.R.S.S. : 25 et Grande-Bretagne : 9 (« La rébellion des dix-huit », *L'Express* du 19 avril 1957).

(43) Les 43 explosions de l'année 1957 se répartissaient entre les Etats-Unis (24), l'Union soviétique (13) et la Grande-Bretagne (6). Chiffres extraits de *The United States in World Affairs* 1957. National Council on Foreign relations.

(44) *Le Monde*, 14 avril 1957.

droit des gouvernements de procéder à des expériences en pleine mer (45). Enfin, le docteur Schweitzer, dans une déclaration diffusée sur les ondes de la radio norvégienne le 23 avril adjurait l'opinion publique d'imposer un accord sur le désarmement atomique et l'*Osservatore Romano* du 25 avril rappelait aux « savants de toutes les nations et de toutes les croyances, l'obligation morale de poursuivre le noble but de maîtriser l'énergie atomique au service de l'homme, au lieu de la consacrer à la préparation de la catastrophe que représentait l'arme atomique ». Ce mouvement d'hostilité contre les explosions nucléaires, principal agent de diffusion du « poison atomique » (46) explique que le problème de leur limitation, sinon de leur suspension ait particulièrement retenu l'attention du sous-comité de Londres. Dès le 20 mars 1957, M. Valerian Zorine avait proposé l'arrêt immédiat et inconditionnel des essais (47). Selon le délégué soviétique, une telle mesure écarterait la menace que les retombées radioactives font peser sur la santé de l'espèce humaine et contribuerait au désarmement en empêchant le perfectionnement des armes existantes. D'ailleurs, un accord isolé sur cette question était relativement facile, car il ne dépendait que de la bonne volonté de trois puissances et n'impliquait pas un système de contrôle inquisitorial. L'Union soviétique allait jusqu'à soutenir que le contrôle de l'arrêt des essais ne s'imposait pas, puisque toutes les explosions pouvaient être détectées à l'étranger (48).

La Grande-Bretagne, qui s'apprêtait à faire exploser sa première bombe H, n'était pas disposée à souscrire à l'arrêt

(45) V. Georges FISCHER, *Droit international et expérimentation des armes nucléaires*, A.F.D.I., 1956, p. 309-319.

(46) Aucun savant ne pouvait prévoir avec certitude les conséquences biologiques et génétiques des retombées radioactives. Mais la gravité de ces conséquences, surtout au point de vue génétique et le faisceau des présomptions tirées d'observations faites sur des animaux justifiaient amplement l'émotion soulevée par la recrudescence des explosions nucléaires. V. Dr ESCOFFIER-LAMBIOTTE, « Les conséquences biologiques des explosions nucléaires », *Le Monde*, mai 1957, — « Le Poison atomique et ses dangers ». Entretien avec les professeurs Francis Perrin, Louis Bugnard et Philippe Lhéritier, *L'Express*, 7 juin 1957.

(47) *N.E.D.*, n° 2356, 6 déc. 1957. Document n° II.

(48) De fait, la détection officieuse des explosions est organisée et fonctionne. Il est possible que toutes les explosions n'aient pas été détectées, mais l'ordre de grandeur est certainement respecté.

immédiat des essais (49). C'est pourquoi le Président Eisenhower et le Premier ministre Mac Millan décidaient, à l'issue de leurs entretiens aux Bermudes, de poursuivre les expériences nucléaires en veillant toutefois à ne pas dépasser le seuil critique de la radioactivité ambiante ; ils continueraient comme par le passé à annoncer leurs séries de tests qui pourraient être soumises à une inspection internationale à charge de réciprocité (50). Le secrétaire au Foreign Office, M. Selwyn Lloyd, présenta ces conclusions aux Communes le 1^{er} avril et M. Allan Noble déposa le 6 mai au sous-comité du désarmement un mémorandum (51) prévoyant l'enregistrement à l'O.N.U. et l'observation internationale des essais nucléaires.

Le mémorandum britannique postulait également l'établissement d'un comité d'experts pour étudier sous l'angle technique le problème du contrôle des essais, mais excluait l'éventualité de leur suspension, indépendamment de l'arrêt de la production des matières fissiles à des fins militaires. Cette revendication figurait déjà dans le plan américain déposé par M. Stassen, le 12 avril 1957 : en subordonnant la suspension des essais à l'arrêt de la production des armes nucléaires, elle visait à empêcher l'accession de nouvelles puissances au « Club nucléaire », mais réservait la possibilité pour la Grande-Bretagne d'expérimenter sa propre bombe thermonucléaire.

Après l'explosion de la première bombe H britannique, qui eût lieu le 15 mai, au large des îles Christmas, dans le Pacifique, le sous-comité décida de suspendre ses travaux jusqu'au 27 mai pour permettre à MM. Stassen et Zorine de consulter leurs gouvernements respectifs. Faisant le point des travaux dans un exposé en date du 16 mai 1957 (52), M. Jules Moch déclara que la question de la réglementation et de la limitation des explosions était moins fondamentale que celle de l'arrêt de la course aux armements nucléaires, car « la crainte de l'effet des radiations en temps de paix ne doit pas écarter de nos esprits leur action catastrophique en temps

(49) Au moment où elle lançait des appels à la Grande-Bretagne pour lui demander d'arrêter les expériences thermonucléaires envisagées à l'île Christmas, l'Union soviétique ne faisait pas exploser moins de cinq bombes entre le 3 et 16 avril 1957.

(50) Annexe du communiqué final de la Conférence des Bermudes publié le 25 mars 1957.

(51) *N.E.D.*, n° 2356, 6 déc. 1957. Document n° VIII.

(52) *N.E.D.*, n° 2357, 7 déc. 1957. Document n° I.

de guerre ». Par ailleurs, il ne convenait pas d'opposer la limitation et l'interdiction des essais, ces deux mesures étant parfaitement conciliables. Un Etat ayant de longue date préparé des explosions expérimentales fort coûteuses, préférera dans certains cas ajourner son adhésion au traité plutôt que de renoncer à ses essais ; seule était acceptable pour tous, une réglementation ou une limitation immédiate et une interdiction à terme, précédée ou non d'une période probatoire de suspension provisoire. M. Jules Moch laissait entendre également que la liaison de l'interdiction des essais et de l'arrêt de la production des matières fissiles à des fins militaires était essentielle et que la méconnaissance de ce principe par les puissances nanties de l'explosif nucléaire n'empêcherait pas la France de devenir la quatrième puissance atomique ni d'autres Etats de la suivre dans cette voie. La bombe thermonucléaire britannique venait à peine d'exploser, que les Etats ayant une industrie atomique se ménageaient déjà la possibilité d'accéder au « Club nucléaire ».

Lorsque les pourparlers reprirent, le 27 mai 1957, la volonté d'aboutir était réciproque. Fort de l'appui du Président Eisenhower, M. Stassen avait affirmé sa détermination de conclure un accord de « désarmement partiel » et M. Zorine avait répondu que son gouvernement était non moins résolu à négocier d'une manière sérieuse. Entre le 27 et le 29 mai, les quatre délégations occidentales se concertèrent en vue de l'adoption d'une position commune que MM. Stassen et Moch furent chargés de présenter au Conseil permanent de l'O.T.A.N.

Tandis que se précisaient les perspectives d'un accord, M. Valerian Zorine déposa le 14 juin une nouvelle proposition relative à l'arrêt des essais d'armes atomiques et à l'hydrogène (53). Elle recommandait l'arrêt des essais pendant deux ou trois ans, prévoyait l'établissement de points de contrôle destinés à s'assurer que l'interdiction était bien respectée, mais insistait pour qu'on ne soulève pas les autres problèmes du désarmement avant que ce premier point ait été acquis. Un accord plus large se heurterait à des difficultés d'ordre technique qui en retarderaient la conclusion alors que la suspension des essais s'imposait d'urgence.

M. Jules Moch nota que l'acceptation des postes de contrôle par l'Union soviétique « faisait entrer dans le domaine des

(53) *N.E.D.*, n° 2357. Document n° III.

possibilités une suspension des explosions expérimentales comme une partie d'un accord portant sur la première étape du désarmement ». Mais il fit observer que la suspension des essais ne freinerait pas la croissance des stocks d'armes nucléaires si elle n'était pas liée à des mesures effectives de désarmement nucléaire. Par conséquent, la France ne se considérerait pas nécessairement engagée par un accord entre les trois puissances nucléaires sur l'arrêt des essais si c'était là tout son contenu. La Grande-Bretagne voyait moins d'objections à l'arrêt des essais depuis l'explosion réussie de sa bombe, puisqu'elle était désormais en mesure de constituer les stocks nécessaires au maintien de sa sécurité. Quant au gouvernement américain, il était déchiré par les rivalités entre le clan Radford-Strauss hostile à tout accord et les partisans d'un accord limité sur la suspension des essais, dont le porte-parole était M. Stassen (54). La querelle de la bombe « propre » intervint à propos pour renforcer et faire prévaloir finalement le point de vue des « durs ». La mise au point d'une « bombe propre », c'est-à-dire sans retombées radioactives et susceptible à ce titre de fonder une stratégie de la guerre nucléaire limitée fut l'argument décisif en faveur de la poursuite des essais. Toutefois, pour ne pas prendre la responsabilité d'un échec des négociations, les Occidentaux présentèrent le 2 juillet des contre-propositions (55) qui « posaient à l'arrêt des expériences des conditions qu'il était quasiment impossible que les Soviets pussent accepter » (56). L'Ouest désirait que les Russes s'engagent formellement par un traité associant la suspension des essais pendant une période de dix ou douze mois (57) à la limitation des fabrications nucléaires pour des besoins militaires, ainsi qu'à une inspection portant à la fois sur les expériences et sur la production. Cet engagement serait assorti de la renonciation à l'emploi des armes nucléaires sauf en cas de légitime défense contre une agression brusquée. Or, le délégué soviétique ne voyait pas la nécessité de lier les différentes questions et était d'avis que le seul moyen de parvenir à un accord était d'isoler la suspension des expériences de l'ensemble du problème du désarmement. Il

(54) Cf. *The Reporter*, n° 3, 5 sept. 1957, p. 25-29.

(55) *N.E.D.*, n° 2357, 7 déc. 1957. Document n° IV.

(56) Stewart ALSOP in *The New York Herald Tribune* du 3 juill. 1957.

(57) De l'avis des experts, dix mois est le temps nécessaire pour préparer une série d'explosions.

ne voulut pas démordre de cette position et, comme on pouvait s'y attendre, refusa, le 8 juillet, de prendre en considération les suggestions de l'Ouest. Les concessions occidentales du 21 août — suspension des essais pendant deux ans, à condition que des progrès satisfaisants aient été obtenus dans la préparation d'un système d'inspection au terme de la première année — ne modifièrent pas la position soviétique. C'est le désaccord sur ce point qui fut l'occasion de la rupture.

Le 29 août, les délégations occidentales déposaient un document de travail qui faisait la synthèse de toutes leurs propositions antérieures. En voici les lignes essentielles :

1° limitation et réduction des forces armées et des armements classiques (dans une première période, la France et la Grande-Bretagne réduiront leurs effectifs à 750.000 hommes, les Etats-Unis et l'Union soviétique à 2.500.000 hommes) ;

2° engagement à ne pas faire usage d'armes nucléaires, sauf le cas de légitime défense ;

3° arrêt de la production des matières fissiles pour la fabrication des armes ; utilisation exclusive des matériaux fissiles à des fins non militaires sous un contrôle international efficace ; réduction des stocks d'armes nucléaires et des matières fissiles accumulées à des fins militaires en les transférant progressivement à des usages non militaires et ceci sur une base équitable de réciprocité et sous un contrôle international ;

4° arrêt des explosions nucléaires expérimentales, durant une période de douze mois renouvelable « à condition qu'un accord ait été réalisé concernant l'installation et le maintien des contrôles voulus, y compris des postes de contrôle dotés d'un équipement scientifique, sur le territoire de l'Union soviétique, du Royaume-Uni, des Etats-Unis, dans la région de l'Océan Pacifique et en tous autres endroits où ces contrôles seraient nécessaires, avec l'acquiescement des Etats intéressés » ;

5° établissement d'un système d'inspection destiné à fournir une garantie contre l'éventualité d'une attaque par surprise ;

6° étude en commun d'un système d'inspection « qui permettrait de s'assurer que l'envoi d'objets à travers les espaces extra-atmosphériques ne se fera qu'à des fins exclusivement pacifiques et scientifiques ».

Ce document (58) se présentait comme un plan d'ensemble dont « toutes les dispositions étaient indivisibles », mais il contenait cependant une possibilité de compromis. Il envisageait en effet, ainsi que le souhaitaient les Russes, une suspension immédiate des essais pour un an avec prolongation d'une année pendant que les discussions se poursuivraient sur les autres points en suspens. Ils étaient théoriquement liés au compromis principal, mais, présentés formellement comme soumis à la négociation, ils n'étaient donc pas immuables. L'Union soviétique aurait pu accepter le plan occidental comme base de discussion puisqu'il était entendu que la suspension des essais ne serait qu'une étape sur la voie d'un désarmement général et que, de toute façon, il aurait fallu aborder ensuite les autres aspects du problème. En repoussant le plan occidental, le 16 septembre, l'U.R.S.S. assumait la responsabilité principale de l'échec des pourparlers sur le désarmement.

Les propositions russes contenues dans le discours de M. Gromyko du 10 octobre 1957 devant la commission politique de l'O.N.U. (59) étaient apparemment plus sommaires parce qu'elles ne subordonnaient l'exécution des différents contrôles à aucune condition préalable, sinon la réciprocité :

1° arrêt des explosions nucléaires expérimentales ne serait-ce que pendant deux ou trois ans ;

2° engagement à ne pas utiliser les armes atomiques et à l'hydrogène (on pourrait signer d'abord un accord pour cinq ans) ;

3° réduction d'un tiers des forces armées occidentales et soviétiques stationnées en Allemagne, réduction des forces armées de ces mêmes puissances stationnées sur le territoire des pays de l'O.T.A.N. et des pays du traité de Varsovie ;

4° suppression des bases militaires dans les pays étrangers ;

5° « passer un accord prévoyant que les Etats possédant l'arme nucléaire ne tolèrent pas l'installation, hors de leurs frontières nationales, d'unités militaires atomiques et d'armes atomiques et à hydrogène. A ce sujet on ne peut manquer de

(58) Le texte intégral du plan du 29 août 1957 a été publié dans *N.E.D.*, n° 2325, 14 sept. 1957.

(59) *Pravda* du 12 octobre ; *Bulletin du Bureau soviétique d'information*, Paris, 14 octobre 1957.

constater l'importance de la proposition des gouvernements polonais et tchécoslovaque, exposée ces jours-ci à la tribune de notre Assemblée (le 2 octobre exactement). La Pologne et la Tchécoslovaquie sont prêtes à prendre l'engagement de renoncer à la production et à l'installation sur leur territoire de l'arme atomique, si le même accord est réalisé entre la R.D.A. et la R.F.A., comme le propose le gouvernement de la R.D.A. » ;

6° établissement de postes de contrôle pour éviter les attaques par surprise.

Les amendements proposés par le « bloc neutraliste » dirigé par l'Inde ne parvinrent pas à réduire l'écart entre les deux plans. Différence structurelle d'abord : d'une part, un plan très détaillé prévoyant des exceptions (légitime défense) et subordonnant la réalisation de chaque étape de désarmement à des conditions préalables ; d'autre part, un plan global (« omnibus proposals » par opposition à la « piecemeal presentation » des Occidentaux) susceptible de rallier le bloc neutraliste en raison de sa simplicité. Quant au fond, le désaccord portait essentiellement sur trois points :

1° Les Russes exigeaient la suppression des bases américaines à l'étranger qui servaient de support aux forces de représailles. Car si le territoire de l'Union soviétique était entouré d'un réseau radar et D.C.A. qui le soustrayait quasiment à l'action des bombardiers classiques, il était encore vulnérable aux fusées dont l'interception ne semblait pas devoir être envisagée avant longtemps. Le 17 novembre 1956, l'Union soviétique avait proposé l'inspection aérienne sur une profondeur de 800 km. de part et d'autre de la ligne de démarcation en Europe, alors que les fusées américaines ne portaient qu'à 700 km. Au cours de l'année 1957, le Maréchal Boulganine avait multiplié les messages comminatoires à l'adresse des chefs de gouvernement des pays de l'O.T.A.N. qui accepteraient l'installation de rampes de lancement pour fusées sur leur territoire. Enfin, la Turquie étant le seul pays de l'Alliance atlantique d'où les fusées opérationnelles pouvaient atteindre les centres vitaux de l'Ukraine, de Moscou et de l'Oural, l'agitation entretenue à l'automne 1957 aux frontières turques n'était rien moins qu'une manœuvre pour dissuader le gouvernement d'Ankara de céder des bases militaires aux États-Unis désireux de conserver une possibilité de riposte

jusqu'au rétablissement de l'égalité balistique. C'est alors seulement que pourrait être envisagée une liquidation des bases périphériques, à condition que l'on ne se heurtât pas aux résistances des pays hôtes qui trouvaient avantage à leur maintien.

2° Tandis que les Soviétiques exigeaient l'interdiction inconditionnelle et absolue de l'emploi des armes nucléaires, les Occidentaux, se référant à la Charte des Nations Unies (art. 51), exceptaient le cas de légitime défense contre une agression.

3° Les Soviétiques postulaient à titre préliminaire l'arrêt inconditionnel des expériences nucléaires alors que les Occidentaux liaient l'arrêt des essais à celui de la production des matières fissiles à des fins militaires. A leur tour, les Soviétiques subordonnaient l'arrêt de la production des armes nucléaires à la destruction des stocks existants qui échappaient provisoirement à tout contrôle.

Enfin, alors que les Occidentaux subordonnaient la réduction progressive des effectifs et des armements à des progrès dans la solution des problèmes politiques qui divisaient l'Est et l'Ouest, les Soviétiques ne concevaient qu'une progression automatique.

Un projet de conciliation partielle des plans occidental et soviétique présenté par l'Inde (arrêt des explosions nucléaires et création d'une commission tripartite — Occidentaux, Soviétiques et Neutres — d'inspection et de contrôle) fut repoussé en commission politique (trente-deux voix contre vingt-deux et vingt abstentions) qui adopta le plan occidental sous la forme abrégée d'un projet commun signé par 24 Etats (60), le 6 novembre 1957 par cinquante-six voix contre neuf avec seize abstentions. Le même jour furent adoptés un projet de résolution belge sur l'organisation, sous les auspices des Nations Unies d'une action d'information mondiale sur les dangers de la course aux armements (soixante-dix voix contre neuf et deux abstentions) ainsi que le projet des seize puis-

(60) Douze Latino-Américains : Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Cuba, République Dominicaine, Equateur, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Panama, Pérou ; cinq Européens : Belgique, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas ; deux Asiatiques : Philippines, Laos ; deux Africains : Libéria, Tunisie ; enfin l'Australie, les Etats-Unis et le Canada.

sances (61) reconduisant le mandat du comité scientifique pour l'étude des radiations ionisantes, créé par la résolution 913 (X) de l'Assemblée générale.

On s'est interrogé sur les raisons de l'intransigeance soviétique pendant la dernière phase des pourparlers au sous-comité du désarmement et à la douzième session de l'Assemblée générale. Différentes hypothèses, plus ou moins dignes d'attention, ont été émises.

L'attitude de la délégation soviétique ayant commencé à se durcir en juillet, au moment de l'exclusion de MM. Molotov, Malenkov, Kaganovitch et Chepilov du Praesidium du Soviet suprême certains observateurs ne manquèrent pas d'établir un rapport entre ces deux événements. Le rôle joué par le Maréchal Joukov et la hiérarchie militaire dans l'éviction du groupe « anti-parti » interdisait à M. Khrouchtchev de défier les « militaires » qui, de part et d'autre du « rideau de fer » seraient foncièrement opposés au désarmement. Or la disgrâce du Maréchal Joukov, intervenue peu après, ne modifia en rien la ligne politique définie par le pouvoir civil.

Plus valable est l'explication fondée sur le désir de l'Union soviétique de remporter un succès de propagande en faisant approuver par l'Assemblée générale l'interdiction immédiate et inconditionnelle des essais nucléaires. Le plan soviétique, en raison de sa simplicité, risquait d'avoir une audience plus large que le plan occidental, trop nuancé, et de recueillir une majorité. Un vote favorable aurait permis à l'Union soviétique de reprendre la négociation à partir d'une position renforcée. Toutefois, ce calcul — pour autant qu'il ait été fait — fut déjoué, puisque l'Assemblée générale approuva, le 15 novembre 1957, par cinquante-sept voix contre neuf et quinze abstentions le projet de résolution occidental.

Il semble, en dernière analyse, que la clé de l'intransigeance soviétique ait été la suprématie acquise par l'U.R.S.S. dans le domaine des fusées à longue portée. Il est assez significatif à cet égard que le discours, prononcé par M. Zorine devant le sous-comité du désarmement le 27 août ait fait écho à quelques jours d'intervalle au communiqué de l'*Agence Tass* sur l'essai réussi d'une fusée intercontinentale. Au début du

(61) Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Egypte, Etats Unis, France, Grande-Bretagne, Inde, Japon, Mexique, Pologne, Suède, Yougoslavie.

mois d'octobre suivant, le lancement du premier « spoutnik » confirmait de manière spectaculaire cette information. L'invention du missile balistique annonçait une modification décisive du rapport des forces entre l'Est et l'Ouest. Jusqu'alors les deux principales aviations de bombardement (S.A.C. et A.D.D.) constituaient le support de la stratégie de dissuasion et la détermination des Etats-Unis à intervenir en Europe au cas d'agression soviétique était d'autant plus plausible que le territoire des Etats-Unis était à l'abri de la représaille soviétique. Or, cet « équilibre de la terreur » considéré comme le fondement de la paix mondiale risquait d'être remis en question par la fusée intercontinentale russe, la terreur menaçait de devenir unilatérale. D'une part, la vulnérabilité du territoire américain aux armes stratégiques soviétiques rendait plus précaire la sécurité des peuples européens placés sous le couvert de la force de frappe américaine. D'autre part, l'engin balistique supplanterait à plus ou moins long terme le bombardier comme vecteur de l'arme nucléaire et l'avance prise par l'Union soviétique lui conférait dans l'immédiat la supériorité dans ce domaine. Cette prééminence ne l'inclinait pas à se soumettre aux conditions de l'Ouest, puisqu'elle disposait d'un moyen de pression pour lui dicter les siennes. C'est pourquoi, n'ayant pu faire approuver son plan en commission politique, la délégation soviétique fit savoir, le 4 novembre 1957, que le gouvernement de l'U.R.S.S. ne prendrait plus part l'année suivante aux travaux de la commission du désarmement si celle-ci n'était pas radicalement transformée dans sa composition.

« La commission et le sous-comité du désarmement dans leur composition étroite actuelle se sont discrédités aux yeux des peuples du monde en montrant la stérilité complète de leurs travaux. Les négociations dans ces organismes ne créeraient qu'une illusion ; elles ne serviraient que de paravent pour la poursuite de la course aux armements menée par les Etats-Unis... ».

Aussi l'Union soviétique demanda-t-elle que l'actuelle commission de douze membres (les Etats membres du Conseil de Sécurité et le Canada) et le sous-comité de cinq membres (Etats-Unis, U.R.S.S., Grande-Bretagne, France, Canada) soient supprimés et remplacés par une commission permanente du désarmement où siègeraient tous les Etats membres de l'O.N.U. (82). Les Occidentaux ayant objecté qu'il était impossible de dis-

cuter utilement d'un plan de désarmement avec les représentants de quatre-vingt-deux pays, le délégué de l'Inde, M. Lall, tenta un compromis ; il réussit à convaincre les Occidentaux de consentir à un élargissement de la commission afin d'en rendre la composition plus conforme à l'équilibre que traduisait la situation mondiale. Le Canada, appuyé par le gouvernement indien, présenta donc un projet qui portait à vingt-cinq le nombre des Etats invités à siéger à la commission pendant l'année 1958 : il s'agissait toujours des onze Etats membres du Conseil de Sécurité (dont le Canada faisait partie pendant l'année 1958) auxquels se joindraient l'Argentine, l'Australie, la Belgique, le Brésil, la Birmanie, l'Egypte, l'Inde, l'Italie, le Mexique, la Norvège, la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Tunisie et la Yougoslavie. Mais l'Union soviétique ne se déclara pas satisfaite.

Du côté du « bloc communiste », l'Albanie proposa alors une nouvelle transaction : la commission aurait trente-deux membres ; sept pays s'ajouteraient aux vingt-cinq de la liste précédente : Autriche, Bulgarie, Indonésie, Roumanie, Soudan, Finlande, Ceylan. On vota en Assemblée générale, le 19 novembre ; la proposition soviétique intégrale pour une commission élargie à quatre-vingt-deux membres fut repoussée par quarante-six voix contre neuf (celles du bloc communiste) et vingt-quatre abstentions, la Yougoslavie étant absente. La proposition albanaise pour une commission élargie à trente-deux membres fut repoussée par trente-huit voix contre dix-neuf et dix-neuf abstentions. La proposition canado-indienne pour une commission élargie à vingt-cinq membres fut adoptée par soixante voix contre les neuf voix du bloc soviétique et onze abstentions (62). Avant le scrutin, l'Union soviétique, la Pologne et la Tchécoslovaquie avaient déclaré qu'elles ne siègeraient pas à la nouvelle commission si le compromis albanaise était repoussé. De toute façon, elles n'auraient pas accepté de reprendre les discussions sur la base du plan occidental du 29 août 1957. Ultérieurement, les conversations furent reprises hors du cadre de l'O.N.U. qui s'est bornée à apporter son appui matériel et sa caution morale à une entreprise conduite selon les méthodes diplomatiques traditionnelles.

(62) Afghanistan, Cambodge, Cuba, Finlande, Ghana, Irlande, Israël, Libéria, Malaisie, Maroc et Pakistan.

TROISIÈME PARTIE

Le désarmement dans le contexte de l'équilibre balistico-nucléaire

L'invention de l'arme balistique, en plaçant pour la première fois le territoire américain à portée des armes stratégiques, a modifié de façon décisive le rapport des forces entre l'Est et l'Ouest et, partant, les conditions d'un accord de désarmement. L'équilibre aéro-nucléaire avait contribué à faire sortir les pourparlers de l'impasse en 1955 et suscité la discussion de plans de désarmement partiels. Mais l'Union soviétique coupa court à ces tentatives après l'expérimentation réussie d'un engin balistique intercontinental. N'ayant pu faire prévaloir ses thèses sur l'interdiction immédiate et inconditionnelle des essais nucléaires pendant la douzième session de l'Assemblée générale, elle quitta la commission du désarmement non sans avoir provoqué l'élargissement de sa composition à vingt-cinq Etats d'abord, puis, en 1958, à l'ensemble des Etats membres des Nations Unies. Le caractère pléthorique du nouvel organe n'en faisait pas le cadre idéal pour la recherche d'un compromis, de sorte que le problème du désarmement fut abordé ultérieurement par les voies diplomatiques traditionnelles ou étudié au sein de conférences *ad hoc* réunies à l'initiative des puissances principalement intéressées. Les Nations Unies se bornaient à encourager ces tentatives de leurs vœux et à procurer à leurs promoteurs les facilités matérielles et administratives pour les mener à bien.

L'apparition de l'arme balistique a donc eu une incidence sur le cadre des négociations et accentué la tendance dualiste

de la diplomatie du désarmement. Jusqu'alors la responsabilité du désarmement incombait surtout aux onze membres du Conseil de Sécurité et au Canada en raison de sa participation à l'invention atomique ; mais les dirigeants soviétiques n'avaient jamais caché qu'un accord en la matière dépendait finalement des deux Grands. Dans une interview accordée en mai 1957 au *New York Times*, M. Khrouchtchev avait exprimé ce sentiment en un langage imagé : « Il faut, disait-il, écarter les feuilles de l'artichaut pour en trouver le cœur et le cœur de cette affaire ce sont les rapports entre l'U.R.S.S. et les U.S.A. ». Depuis 1957, la physionomie des pourparlers de désarmement ne laisse plus aucun doute sur le rôle majeur joué par les Grands dans la recherche d'une solution. Quand ils ne recourent pas au dialogue direct ou aux conversations entre « clubmen » (conférence à Trois sur l'arrêt des essais), ils s'affrontent au sein de conférences paritaires composées de représentants des principales organisations régionales de sécurité (conférence d'experts sur la prévention des attaques par surprise, conférence du comité des Dix puissances sur le désarmement).

La participation de huit pays non-engagés à la conférence du comité des dix-huit n'a pas modifié sensiblement la trame des pourparlers. L'Union soviétique avait déjà montré en septembre 1961 son dédain de l'opinion du Tiers-Monde en rompant unilatéralement le moratoire nucléaire et la mollesse des réactions enregistrées peu après, à Belgrade, ne devait plus laisser le moindre doute sur la partialité et l'inefficacité des verdicts prononcés par un tribunal neutraliste. Ultérieurement, les efforts déployés par les huit neutres à la conférence de Genève pour faire aboutir un compromis sur l'arrêt des essais se heurtèrent à l'intransigeance des Grands qui préférèrent négocier un traité d'interdiction partielle en juillet 1963 à Moscou en dehors des petites et des moyennes puissances.

L'avance soviétique dans le domaine des engins balistiques eût pour effet de modifier non seulement le cadre des négociations, mais encore leur texture. En l'absence d'un mécanisme adéquat de sécurité collective mondiale, les Etats-Unis n'avaient d'autre recours pour assurer leur défense et celle de leurs alliés que de se lancer à leur tour dans la course aux fusées intercontinentales et de compenser dans l'immédiat leur infériorité balistique par l'implantation sur le vieux continent de rampes de lancement d'engins dits « à moyenne por-

tée » (2.400 km.) (1). Le problème fut abordé à la conférence des chefs de gouvernement de l'O.T.A.N. en décembre 1957 à Paris, mais la répugnance des Etats-Unis à confier la libre disposition d'engins atomiques à des tierces puissances provoquait les réticences de leurs alliés à accueillir des rampes qui en cas de conflit seraient devenues les premières cibles des fusées adverses (2). D'ailleurs, l'implantation de rampes de lancement américaines en Europe aurait compliqué, sinon exclu tout désarmement, puisque les pays du Pacte de Varsovie se seraient dotés du même dispositif et qu'il eût été malaisé d'en obtenir ultérieurement le démantèlement. C'est pour écarter cette éventualité que le ministre des Affaires étrangères de Pologne, M. A. Rapacky, lança à la tribune de l'Assemblée générale, le 2 octobre 1957, l'idée d'une « zone dénucléarisée » en Europe centrale et que M. Kennan suggéra au micro de la B.B.C., le « dégagement » des troupes d'occupation stationnées de part et d'autre du rideau de fer. Mais les circonstances ne se prêtaient guère à la prise en considération de ces formules en dépit de la faveur dont elles jouissaient parmi les sociaux-démocrates européens et de l'appui apporté par l'Union soviétique au projet polonais. Tant que les missiles ne seraient pas au point, on en resterait à la course aux armements ; le désarmement ne deviendrait une possibilité concrète qu'à partir du moment où un nouvel équilibre, balistico-nucléaire, se serait substitué à l'équilibre aéro-nucléaire préexistant. Aussi convient-il de retracer le processus qui a conduit à l'instauration du nouvel équilibre, d'en analyser la structure et de dégager les caractères spécifiques des armes nouvelles avant de définir les chances et les possibilités du désarmement.

Certains esprits, obnubilés par les succès spectaculaires des Russes dans le domaine de l'exploration spatiale en avaient inféré une supériorité stratégique (3). A les entendre, la fusée balistique avait rompu l'équilibre aéro-nucléaire et si le monde

(1) Ils pouvaient facilement atteindre Léninegrad, Moscou ou Kiev à partir de l'Europe occidentale, l'Oural et le Turkestan à partir de la Turquie d'Asie.

(2) La loi Mac-Mahon interdisait aux Etats Unis de remettre à leurs alliés des armes nucléaires de sorte que les charges atomiques des fusées I.R.B.M. (Intermediate Rang Ballistic Missile) seraient demeurées sous contrôle américain.

(3) Le lancement des deux premiers « Spoutniks » eut lieu les 4 octobre et 3 novembre 1957 ; ils pesaient respectivement 83,6 et 508,3 kg. Le premier satellite artificiel américain « Explorer I », fut placé sur son orbite le 1^{er} février 1958, il ne pesait que 13,4 kg. (« 4 octobre 1961, an V de l'ère cosmique », *Le Figaro*, 4 oct. 1961).

occidental n'avait pas encore été victime d'une attaque brusquée, ce ne pouvait être que l'effet du pacifisme foncier des dirigeants communistes. Or un examen plus attentif du rapport des forces au lendemain du lancement des « spoutniks » conduisait à des conclusions moins catastrophiques pour le sort du monde atlantique. Certes, les premiers missiles opérationnels soviétiques l'emportaient sur les bombardiers du S.A.C. en vitesse et en puissance de pénétration, mais ils ne modifiaient pas l'équation stratégique sur laquelle reposait la politique d'intimidation atomique. Ils n'étaient ni assez nombreux, ni assez sûrs, ni assez précis pour détruire simultanément la quasi-totalité des forces aériennes américaines de représailles. Une offensive générale dirigée contre ces forces aurait dû combiner les possibilités des bombardiers à celles des missiles balistiques et des indices d'alerte auraient permis au « Strategic Air Command » de sauver une part de ses escadres (4). Encore fallait-il que les bombardiers survivants réussissent à franchir le réseau défensif adverse ? Car l'efficacité d'une politique de dissuasion repose autant sur l'invulnérabilité des instruments de la représaille que sur la perméabilité de la défense. Si l'Union soviétique était parvenue à verrouiller son espace aérien, l'intimidation atomique aurait cessé de jouer contre elle, puisqu'elle aurait pu attaquer sans s'exposer à des risques de représailles massives (5). Seuls les techniciens étaient qualifiés pour se prononcer avec certitude sur l'efficacité de la défense anti-aérienne à l'aide des fusées sol-air qui étaient en service depuis plusieurs années dans les deux camps. Les porte-parole soviétiques tentaient d'accréditer la thèse selon laquelle les appareils de bombardement s'étaient dévalorisés au bénéfice des fusées, seules capables de percer la défense par fusées. Le Président Eisenhower et ses conseillers militaires ne souscrivaient pas à ce jugement et maintenaient que pendant plusieurs années encore les bombardiers moyens et lourds compteraient parmi les moyens efficaces de frapper les cibles choisies. Ces incertitudes sur l'étanchéité du réseau anti-aérien excluaient l'agression par surprise déclenchée de propos délibéré. Même si le pourcentage des appareils abattus était de 96 % (selon les estimations

(4) Général Pierre GALLOIS : *Stratégie de l'âge nucléaire*, p. 66-68.

(5) Albert KERVYN DE LETTENHOVE : « Stratégie nucléaire et diplomatie », *La Revue nouvelle*, 15 nov. 1957.

les plus pessimistes des experts américains), les ravages exercés seraient énormes. Dans un conflit nucléaire, la défense ne peut être que totale (6).

La supériorité transitoire de l'Union soviétique dans le domaine des fusées n'avait donc pas rompu l'égalité globale des forces ou le *statu quo* de la terreur ; mais la dissymétrie dans les moyens de l'agression et de la riposte, ceux-ci étant constitués par des escadres de bombardiers et ceux-là par un arsenal de missiles balistiques, eût été fatale à la longue aux Etats-Unis. La vitesse des missiles égalisant pratiquement les distances, les bénéfices que l'Amérique avait tirés jusqu'alors de la géographie eussent été annulés, l'échelonnement en profondeur de ses bases aériennes perdu de sa valeur défensive et l'alerte réduite à une quinzaine de minutes. Un nombre relativement restreint d'engins balistiques eût suffi à clouer au sol l'essentiel des forces de représailles et les appareils qui auraient échappé au choc initial eussent été interceptés avant d'avoir pu atteindre leurs objectifs. Vulnérable au stationnement et aussi en vol, ces instruments de représailles n'eussent pas inspiré forcément une crainte suffisante pour imposer la paix (7).

C'est pourquoi, les Etats-Unis se dotèrent de fusées intercontinentales — Atlas (14.000 km.), Titan 1 (14.000 km.), Titan 2 (22.000 km.) — ainsi que d'engins à moyenne portée — les Thor remplacés numériquement par les Minutemen (10.000 km.) et les Polaris A 1, A 2 et A 3 (2.200, 2.700 et 4.500 km.). Enfouis dans le roc et le béton ou immergés dans les océans ces engins confèrent à leur détenteur une position quasi-inexpugnable. Pour les détruire avant qu'ils servent à la représaille, l'agresseur devrait disposer d'une écrasante supériorité numérique (8) et avoir, de surcroît l'assurance que la première salve de missiles offensifs immobilisera toute la riposte. Mais, oserait-il spéculer sur l'efficacité d'une salve de 1.000 ou de 2.000 missiles simultanément tirés en sachant que la moindre erreur de calcul le plongerait dans le chaos ? D'ailleurs, la

(6) V. « Les bombardiers stratégiques et les intercepteurs » in *Perspectives*, 8 déc. 1956 (n° 547).

(7) La thèse de la précarité de l'équilibre de la terreur fut soutenue par A. WOHLSTETTER dans *Foreign Affairs* de janvier 1955

(8) Le Général Pierre Gallois a déterminé, compte tenu de la distance à parcourir et du système de protection des rampes de lancement, le nombre d'engins balistiques que devrait lancer l'assaillant pour détruire les objectifs militaires adverses (*op. cit.*, p. 32 et 72 et s.)

mobilité quasi-permanente d'engins errant sur le réseau ferré comme « Minuteman » ou transportés dans les flancs de sous-marins comme « Polaris », ôterait à tout agresseur potentiel la velléité de passer à l'action. Faute de savoir localiser avec précision les forces de représailles adverses, il ne saurait où frapper pour les détruire simultanément et n'en pas subir les effets.

L'évolution de la technologie des armements assurait ainsi une certaine stabilisation de la dissuasion réciproque et garantissait, mieux qu'un système d'inspection international aux délais d'alerte insuffisants, le non-recours à l'agression brusquée. La rupture pouvait provenir du côté des armes défensives et la « surprise technique » tant redoutée pouvait être la mise au point d'un système anti-engin absolument efficace. Bien que des spécialistes étudient la parade au missile balistique, rien n'indique cependant qu'une défense quelconque contre les fusées soit proche de sortir même des laboratoires : le coût de son installation ne serait pas compensé par les avantages qui en résulteraient. A moins d'être d'une efficacité absolue — et comment s'en assurer sans prendre des risques considérables — il ne mettrait pas en question la réciprocité de la dissuasion (9). De plus, sa mise au point entraînerait une relance de la course aux armements, éventualité qu'on redoute autant au Kremlin qu'à la Maison Blanche et qu'on s'efforce de prévenir par l'instauration de mécanismes de contrôle de l'équilibre stratégique. Dans son message sur l'état de l'Union du 7 janvier 1960 (10), le Président Eisenhower révélait que le missile intercontinental « Atlas » figurait depuis l'année précédente dans l'arsenal des armes opérationnelles et annonçait l'entrée en service imminente d'un nombre croissant de sous-marins armés de fusées « Polaris ». Depuis les Etats-Unis n'ont pas cessé d'accumuler les charges nucléaires et les véhicules porteurs et, en juillet 1963, le professeur Seymour Melman, de l'Université Columbia, fixait la puissance de destruction emmagasinée par son pays à 70.000 mégatonnes dont 22.000 environ pouvaient être transportées à la fois par les engins et par les bombardiers (11). Ainsi, après une phase de transition où les bombardiers du S.A.C. contrebat-

(9) Cf. « La défense contre les engins téléguidés », *Perspectives*, 8 sept. 1956, n° 30.

(10) *N.E.D.*, 18 févr. 1960, n° 2631.

(11) Cf. Pierre M. GALLOIS : « Les accords de Moscou mettront-ils un terme au plus formidable gaspillage de l'Histoire ? », *Le Monde* 28-19 juill. 1963.

taient seuls les missiles offensifs soviétiques, on s'était acheminé vers une période d'équilibre balistico-nucléaire (12) où le concept de la dissuasion, loin d'être infirmé, se trouvait en passe d'être consacré définitivement dans les rapports entre les deux Grands. Contrairement à l'opinion répandue dans la presse à sensation et exprimée dans des ouvrages prétendument scientifiques (13), l'équation stratégique reposait toujours sur l'intimidation atomique ; néanmoins, la vulnérabilité du territoire américain aux armes stratégiques soviétiques affaiblissait la garantie d'une intervention des Etats-Unis en cas d'agression soviétique en Europe.

Jusqu'en 1957, l'automaticité de l'intervention américaine en cas de conflit en Europe était certaine. Le territoire des Etats-Unis était pratiquement hors d'atteinte des bombardiers soviétiques et la garantie du *statu quo* en Europe par la menace de représailles massives était d'autant plus solide que les cités américaines n'en feraient pas les frais et que parmi les divisions terrestres déployées sur le continent on comptait de unités américaines jouant le rôle d'otages. Depuis que l'habitat américain est sous le feu des engins balistiques soviétiques, la détermination américaine de voler au secours de ses alliés est sujette à caution car la logique nucléaire affaiblit la politique de dissuasion lorsqu'elle est pratiquée au profit d'un tiers. En cas d'agression soviétique en Europe, les Etats-Unis seraient placés dans une situation militairement difficile. Il leur faudrait détruire les forces de représailles de l'adversaire mais cette opération serait certainement vouée à l'échec car les Soviétiques auraient soustrait à la réaction américaine leur potentiel de frappe. Raser les agglomérations russes ne présenterait pas de difficultés opérationnelles mais ne paralyserait pas la riposte qui serait au contraire immédiatement déclenchée. La certitude de devoir subir d'immenses ravages en se portant au secours d'un pays allié pouvait faire hésiter les Etats-Unis à respecter leur obligation de garantie et risquait de susciter à plus ou moins brève échéance un « néo-neutralisme » américain (14). Tandis que l'invulnérabi-

(12) M. Raoul GIRARDET désigne ainsi la période caractérisée par l'association de la charge nucléaire à l'engin balistique in « Problèmes militaires contemporains », *Revue française de Science politique*, juin 1960, p. 401.

(13) Nous songeons en particulier au livre de M. J. BLOCH-MORHANGE, *La stratégie des fusées*, Paris, Plon, 1958, 191 p.

(14) La formule est utilisée par André FONTAINE dans son livre : *L'Alliance atlantique à l'heure du dégel*.

lité des forces de frappe consolidait le *statu quo* entre les Etats-Unis et l'Union soviétique, les tierces puissances étaient de moins en moins enclines à se reposer sur les Grands du soin d'assurer leur défense et, lorsqu'elles en avaient la possibilité, tentaient de se doter d'un arsenal nucléaire susceptible de leur conférer l'autonomie stratégique ou de leur procurer l'amorce du processus thermonucléaire total. Cette double tension entre, d'une part, la stabilisation de l'équilibre balistico-nucléaire et, d'autre part, la dissémination de l'arme nucléaire, commande la diplomatie du désarmement depuis 1957.

L'impasse atomique, qui se définit par la capacité d'anéantissement réciproque détenue par les adversaires potentiels, impliquait une politique de coexistence pacifique, c'est-à-dire de non-recours à la guerre généralisée pour régler les différends entre les deux Grands. La coexistence n'était pas exclusive de la poursuite par l'Union soviétique de ses objectifs à long terme, ne comportait aucune concession idéologique, mais faisait dépendre d'une compétition pacifique le triomphe de l'un des deux systèmes sociaux qui se partageaient le monde. Pour parer à cette menace d'ordre essentiellement politique, le jeu traditionnel des alliances défensives et de la course aux armements n'était plus la meilleure méthode. Car à partir du moment où deux antagonistes ont la possibilité de détruire l'infrastructure économique et sociale de l'adversaire, à l'exclusion de son potentiel de riposte la simple accumulation des explosifs et des engins porteurs est dénuée d'intérêt. Si cent bombes sont nécessaires pour terrasser l'adversaire et qu'un stock de deux cents est suffisant, en admettant que la moitié atteigne son objectif, toute augmentation supplémentaire est dépourvue de signification stratégique (15). De même, si un petit nombre d'engins perfectionnés suffit à dissuader quiconque de recourir à la force, même s'il bénéficie d'un avantage technique momentané, la course aux véhicules de la matière nucléaire devient une aberration économique. Dans ces conditions, on pouvait augurer la reprise des négociations et, éventuellement, la conclusion d'accords limités sur la prévention des attaques par surprise, l'arrêt des essais nucléaires et la neutralisation des zones de contact entre les deux blocs. Toutefois, les difficultés du contrôle et la nécessité de garantir

(15) V. Albert KERVYN DE LETTENHOVE, *op. cit.*

à chaque étape la sécurité des parties à l'accord ne laissaient guère d'espoir sur les chances du désarmement général, du moins dans l'immédiat.

Un premier terrain d'entente était la prévention d'une attaque par surprise. Certes, la paix mondiale paraissait assurée par la crainte des armes de destruction massive, mais nul ne pouvait assurer que le jeu surtendu du délicat équilibre de la terreur ne se dérèglerait pas un jour, suscitant la catastrophe qu'il devait conjurer. Les deux Grands étaient convaincus de la nécessité d'un système de contrôle adéquat et ils confièrent à des experts le soin d'en étudier les modalités. Cette approche purement technique se justifiait par l'invention de l'arme balistique dont l'introduction dans l'arsenal des grandes puissances modifiait les données du problème. Néanmoins les divergences entre l'Est et l'Ouest sur la conception et le déroulement d'une agression par surprise empêchèrent les participants d'aborder le problème au fond et ils se séparèrent, le 18 décembre 1958, après six semaines de pourparlers, sans avoir jamais franchi le cap de la procédure. On se refuse à penser que ces divergences sont irréductibles car la prévention des attaques par surprise conditionne le désarmement. En effet, celui-ci est exclu aussi longtemps qu'un Etat, agissant par surprise, aura la possibilité de réduire un Etat désarmé en déjouant sa vigilance. Dès lors, s'explique l'attention portée par les conseillers du Président Kennedy au problème de la prévention des attaques par surprise et leur souci de le résoudre en premier lieu. Les caractéristiques de l'arme balistique permettent d'envisager avec faveur une stabilisation des forces de frappe, mais les lacunes et les insuffisances du contrôle ne laissent pas d'être préoccupantes. Néanmoins un système de contrôle suffisamment différencié, faisant appel à toutes les ressources de la technique, donnerait une garantie de sécurité relative somme toute préférable à l'équilibre des armements de terreur entre groupes opposés.

Un second point de convergence était la suspension des essais nucléaires et le « dégagement » des zones de contact entre les deux mondes. Car, si les probabilités d'une agression par surprise étaient minimales, le risque de déclenchement accidentel d'un conflit subsistait. La multiplication des puissances nucléaires et la dissémination des armes nouvelles dans les secteurs géographiques contestés constituaient à cet égard un facteur d'inquiétude. Un engagement local pouvait s'élar-

gir à des dimensions thermonucléaires, une initiative atomique limitée amorcer la guerre hyperbolique. C'est pour écarter ces risques que furent prises certaines initiatives de désarmement partiel, telles la « dénucléarisation » et le « dégagement », d'une part, l'arrêt des essais nucléaires, d'autre part.

La proposition polonaise, dite « plan Rapacki », est directement liée à l'évolution de la technologie des armements. La mise au point, en 1957, par l'Union soviétique d'engins balistiques intercontinentaux avait incité les Etats-Unis à compenser leur infériorité dans ce domaine par l'implantation en Europe occidentale de fusées I.R.B.M., les seules qui fussent opérationnelles à l'Ouest. En préconisant la création au centre de l'Europe d'une zone franche d'armes atomiques, le ministre des Affaires étrangères de Pologne visait à empêcher la création d'une situation irréversible où le déclenchement du conflit thermonucléaire serait à la merci du moindre incident de frontière. Le « plan Rapacki » obtint l'appui de l'Union soviétique mais fut rejeté par les Occidentaux pour des raisons de sécurité. C'est que la « dénucléarisation » débouchait sur le « dégagement » et aurait entraîné le retrait des troupes anglo-saxonnes stationnées sur le continent. Or, la paix par l'équilibre de la terreur dépend de la netteté des situations : en abaissant le seuil qui sépare de la guerre, le dégagement aurait accru les risques de conflit. Par ailleurs, à l'ère des fusées intercontinentales, la présence des troupes américaines sur le territoire des pays de l'O.T.A.N. se révélait plus indispensable que jamais pour garantir la plausibilité d'une intervention des Etats-Unis en cas d'agression. De sorte que le dégagement n'aura des chances d'aboutir que dans la mesure où la sécurité de l'Europe ne reposera plus uniquement sur le potentiel de représailles américain, mais sera pris en charge essentiellement par les Etats du continent.

Enfin, la suspension des essais pouvait contribuer à réduire les risques d'une guerre thermonucléaire en ralentissant la diffusion des armes nucléaires. Si les dangers courus par l'espèce humaine du fait des retombées radioactives avaient servi de prétexte en 1957 à une campagne d'hostilité aux essais nucléaires, c'est dans une visée différente que se situèrent les tentatives postérieures de mettre un terme aux explosions expérimentales : celle de la fermeture du Club atomique. L'interdiction des essais ne constituait qu'une gêne mineure pour des puissances qui possédaient toute la gamme des bombes,

de celles de quelques kilotonnes à celles d'une cinquantaine de mégatonnes, mais elle empêchait les tierces puissances d'expérimenter, donc de mettre au point leur propre bombe. L'intérêt des Grands de ne pas voir se compliquer l'équation stratégique par la multiplication des puissances nucléaires et la relative aisance du contrôle laissaient bien augurer de l'issue de la conférence à Trois qui s'ouvrit à Genève, le 31 octobre 1958, pour négocier un accord sur l'arrêt des essais nucléaires. Cependant, après trois ans de pourparlers laborieux, marqués par des alternances de rapprochement et d'opposition, de détente et de tension, la conférence s'est ajournée *sine die* après la rupture de la trêve nucléaire par l'Union soviétique en septembre 1961. Sur les motifs de circonstance de la décision de M. Khrouchtchev de reprendre les essais, on en est réduit à des conjectures, mais il semble que la cause profonde de l'échec soit toujours la question du contrôle. Les garanties qui, aux yeux des Américains, constituent un minimum dépassent encore le maximum auquel les Soviétiques sont prêts à consentir. Le système d'inspection exigé par les Etats-Unis aurait comporté des postes d'observation fixes installés sur le territoire des Etats membres et des inspections sur le terrain ; il aurait exigé un personnel nombreux et hautement qualifié ; il aurait coûté annuellement des sommes considérables. M. Khrouchtchev a sans doute jugé qu'un tel appareil est trop onéreux, trop contraire aux besoins du secret et disproportionné au rendement, puisque l'accord laisserait aux deux Grands toutes les armes nécessaires pour s'entredétruire et n'empêcherait pas d'autres Etats d'en acquérir, ainsi que le démontrait la politique atomique de la France. De plus, M. Khrouchtchev exigeait que l'exécution de l'accord fût assurée par une organisation internationale composée selon le principe de la « troïka », c'est-à-dire d'un Soviétique, d'un Occidental et d'un non-engagé. Il justifiait cette formule par le principe de l'égalité des droits, mais les Etats-Unis ne l'accepteront jamais, car elle équivaut, à leurs yeux, à introduire un droit de veto, donc à paralyser à l'avance l'organisation qui devrait être supranationale. Enfin le Président du Conseil soviétique suggérait la jonction du problème de l'arrêt des essais au problème général du désarmement ; mais, compte tenu des circonstances, un accord sur le problème général paraissait aussi difficile sinon plus que l'accord vainement tenté sur le problème particulier.

En effet, après un intermède de deux ans consacré à l'étude de mesures de désarmement partiel, la question du désarmement général fut de nouveau posée par les ministres des Affaires étrangères en marge du débat sur Berlin et sur la sécurité européenne (16). Les quatre Etats participants à la conférence de Genève créèrent un comité paritaire de dix membres qui devait concilier les vues divergentes sur le désarmement exprimées à la quatorzième Assemblée générale. M. Khrouchtchev y exposa, le 18 septembre 1959, un plan de désarmement général et complet dont l'économie et les modalités d'application ne pouvaient satisfaire les puissances occidentales, au demeurant divisées sur des questions de méthode. Si la Grande-Bretagne avait déposé un plan de désarmement général élaboré en fonction des possibilités du contrôle et des exigences de la sécurité, les Etats-Unis persistaient à revendiquer la « mise en œuvre de mesures concrètes sur des points précis », tandis que M. Jules Moch préconisait l'élimination prioritaire des vecteurs de l'arme nucléaire. Néanmoins, tous étaient formels dans leur refus d'un désarmement qui ne fût pas garanti par un contrôle efficace. A cet égard, la conception soviétique d'un contrôle *a posteriori* n'était pas satisfaisante et l'écart entre les thèses adverses, déjà sensible lors du débat en commission politique, ne fit que s'élargir pendant les deux sessions de la conférence du comité des dix puissances sur le désarmement. L'Union soviétique demandait que l'on souscrivit immédiatement à un plan de désarmement général et complet, alors que les puissances occidentales voulaient se réserver la possibilité d'en étudier préalablement les modalités d'application et les incidences stratégiques. D'ailleurs les clauses du plan soviétique excluaient qu'il pût servir de base de discussion, car elles contrevenaient manifestement au principe de sécurité selon lequel aucune des parties à l'accord ne doit tirer un avantage militaire quelconque du processus de désarmement. Quant à la proposition soviétique du 2 juin 1960 qui consacrait certaines des idées françaises sur l'élimination des véhicules, elles appartenait à l'ordre de la propagande plutôt que de la diplomatie. En effet, la suppression initiale de tous les vecteurs de l'arme nucléaire et l'évacuation simultanée des bases étrangères auraient privé les Etats-Unis de leurs principaux instruments de

(16) Conférence de Genève (11 mai-5 août 1959).

défense contre l'agression et conféré à l'Union soviétique une supériorité incontestable dans la compétition entre l'Est et l'Ouest. Aussi cette revendication était-elle destinée moins à faire sortir le désarmement de l'impasse qu'à exacerber les divisions du camp occidental par le biais d'une concession partielle au point de vue de la délégation française. De fait aucun progrès ne fut enregistré pendant la seconde session de la conférence de Genève qui s'ajourna *sine die* le 28 juin, 1960, après le retrait des délégations orientales.

Depuis l'accession au pouvoir du Président Kennedy et des Démocrates dont le brain-trust était plus capable que les conseillers du Président Eisenhower de tirer les conséquences du nouvel équilibre stratégique, la diplomatie du désarmement a pris un nouveau départ. En 1961, des conversations soviéto-américaines aboutirent à la conclusion d'accords sur les principes et sur la procédure des futures négociations de désarmement que l'Assemblée générale des Nations Unies entérina le 20 décembre 1961. Les deux Grands décidaient d'élargir la composition du comité du désarmement en adjoignant huit pays neutralistes aux dix Etats membres des coalitions militaires, occidentale et orientale, et de fixer à cet organe l'objectif du désarmement général sous contrôle international efficace. Le comité des dix-huit commença ses travaux à Genève, le 14 mars 1962, mais il négligea bientôt sa mission principale au bénéfice de la recherche de solutions partielles du problème. Certes, les Etats-Unis opposaient désormais un programme de désarmement total (celui que le Président Kennedy avait présenté à l'O.N.U., le 25 septembre 1961) au plan de désarmement général et complet de M. Khrouchtchev, mais les divergences sur l'ordre des opérations et sur les modalités du contrôle étaient trop grandes pour qu'on pût entrevoir un accord dans un avenir proche. D'ailleurs ne convenait-il pas d'arrêter la course aux armements et de prévenir le déclenchement accidentel d'un conflit nucléaire avant de s'attaquer à une question aussi complexe et controversée que celle du désarmement général ? C'est pourquoi la conférence créa en son sein un comité plénier chargé d'étudier des mesures susceptibles de réduire la tension et d'accroître la sécurité collective ainsi qu'un sous-comité nucléaire qui rechercherait un compromis sur l'arrêt des essais. Après de laborieuses négociations on est enfin parvenu à un accord limité dans ces deux domaines : l'établissement d'une ligne de communication

directe entre Washington et Moscou et l'arrêt partiel des essais nucléaires. Il ne faudrait pas s'illusionner sur la portée de ces mesures qui sont moins l'expression d'une volonté collective mondiale que le produit de combinaisons réalisées entre grandes puissances. Elles constituent néanmoins un premier pas sur la voie d'un aménagement pacifique des relations internationales et il faut espérer que le mouvement amorcé par le traité de Moscou ne sera pas enrayé par les résistances qui se manifestent dans les deux camps contre la politique de coexistence pacifique.

Au stade actuel des pourparlers il est possible d'évaluer d'une façon réaliste les chances du désarmement. En tenant compte des limites du contrôle et des exigences de la sécurité, il serait utopique de prévoir, au moins en une première étape de désarmement, la destruction des stocks atomiques et même l'arrêt pur et simple de la fabrication. A toutes les époques les armes n'ont été qu'une des formes de l'outillage industriel et on ne conçoit pas que l'utilisation industrielle de l'énergie atomique soit exclusive de la fabrication d'armes nucléaires dans une société interétatique. D'ailleurs tous les experts admettent que la conversion d'une usine atomique pacifique en une usine atomique militaire est très aisée. Toutefois, l'intérêt de chacun n'est plus, comme au temps des armements classiques, de rassembler le maximum de matériel et de soldats, ni de perfectionner un armement aux capacités destructrices suffisantes (17) : une force de frappe invulnérable suffit aux besoins de la sécurité. Dès lors, il devient possible d'imaginer certaines formes de désarmement partiel et rien dans l'idéologie soviétique, ni dans la philosophie politique des

(17) « Une bombe de dix mégatonnes provoque une destruction presque complète dans un rayon de plus de 5 km autour de son point d'impact, c'est-à-dire sur une surface de 80 km² et une destruction partielle (plus de la moitié de la population tuée ou gravement blessée) dans un rayon d'une douzaine de km. couvrant une surface d'environ 400 km². D'après les estimations de la Défense aérienne des Etats Unis, cinquante bombes, même d'une puissance inférieure à dix mégatonnes, lâchées sur les principaux centres du pays, affecteraient 40 % de la population et 60 % de l'industrie américaine ». — Albert KERVYN DE LETTENHOVE « Stratégie nucléaire et diplomatie », *La Revue nouvelle*, 15 nov. 1957. Précisons que la mégatonne équivaut à un million de tonnes de trinitrotoluène (T.N.T.), l'explosif utilisé pendant la seconde guerre mondiale pour équiper les gros projectiles de démolition. Si on se souvient que la bombe d'Hiroshima était une petite bombe de vingt kilotonnes (20.000 tonnes de T.N.T.), on mesure le chemin parcouru dans la mise au point des techniques de destruction.

Occidentaux ne s'y oppose. Pour les Soviétiques la différence des principes du droit dans une société communiste et dans une société capitaliste est compatible avec la conclusion de conventions précises qu'il serait de l'intérêt des parties de respecter (18). Les Occidentaux semblent avoir renoncé à un plan général, logique, pleinement satisfaisant pour l'esprit et, les Etats-Unis après avoir adopté une démarche empirique, ont présenté un plan général relativement flexible. C'est pourquoi un scepticisme absolu quant aux chances de succès d'un désarmement partiel n'est plus de mise. Certes, l'histoire montre que les arguments économiques (charges improductives écrasantes), psychologiques (angoisse et peur), moraux (cruauté de la guerre) ne sont pas décisifs et ne suffisent pas à susciter le désarmement. En revanche, une arme disparaît lorsqu'elle ne sert plus à garantir la sécurité. Ainsi s'expliquent les réductions unilatérales des forces armées et des armements de type classique. Or, la logique de l'équilibre de la terreur est favorable à une stabilisation des armes de destruction massive dont l'accumulation non seulement est dépourvue de signification stratégique, mais encore recèle des virtualités catastrophiques pour la paix mondiale. L'intérêt commun des deux Grands à conjurer le conflit thermonucléaire devrait les inciter à consolider les résultats obtenus à Moscou en juillet 1963 et à s'engager résolument dans la voie de la construction d'un monde sur lequel ne serait plus suspendue la menace de l'anéantissement thermonucléaire.

(18) Sur cette constante de la pratique soviétique du droit international, v. le livre de Jean-Yves CALVEZ : *Droit international et souveraineté en U.R.S.S.* et l'article de O.V. BOGDANOV : « La négociation, moyen fondamental pour la solution pacifique des différends internationaux » in *Sovietskoié Gosudarstvo i Pravo* : juill. 1957, p. 71. « ... Dans la situation des relations internationales contemporaines qui sont des relations entre Etats souverains et égaux, il n'y a pas et il ne peut y avoir aucune instance supranationale capable de dicter aux gouvernements leurs décisions... Les limites que chaque Etat consent à sa souveraineté ne peuvent être que volontaires ». (citation extraite de l'article de Robert Bosc : « Actualité du désarmement », *R.A.P.* déc. 1957).

CHAPITRE PREMIER

LE DÉSARMEMENT PARTIEL (1957-1962)

Après l'échec des pourparlers au sous-comité des Cinq, le ministre polonais des Affaires étrangères, M. Adam Rapacki, tenta de tirer le désarmement de l'impasse en suggérant, le 2 octobre 1957, la création d'une zone où seraient interdits le stockage et la production des armes nucléaires. Elle engloberait le territoire de la Pologne, de la Tchécoslovaquie et des deux Allemagne. Cette initiative, appuyée par l'Union soviétique, reçut le meilleur accueil de la part des intellectuels et des leaders sociaux-démocrates de l'Ouest, mais n'obtint pas l'agrément des responsables politiques qui objectèrent les impératifs de la sécurité et opposèrent une fin de non recevoir au mémorandum polonais du 14 février 1958. Une nouvelle version du « plan Rapacki » fut proposée, en octobre 1958, mais tomba dans l'indifférence générale. La détente dans les rapports entre l'Est et l'Ouest a remis à l'ordre du jour la proposition polonaise, mais il ne semble pas qu'elle ait plus de chances d'être prise en considération.

La suspension des essais nucléaires donna lieu à des négociations plus substantielles, mais aussi décevantes. On sait que le Pandit Nehru fut le premier homme d'Etat à demander l'arrêt des essais, le 2 avril 1954, mais que son intervention parut incongrue à une époque où le perfectionnement d'une arme qui serait décisive dans un futur conflit exigeait la poursuite des explosions expérimentales. Toutefois, à mesure que s'accumulaient les stocks et que l'on atteignait le stade de l'« abondance nucléaire » (« nuclear plenty » selon la formule de James Baldwin du *New York Herald Tribune*), l'arrêt des essais devint l'une des questions les plus débattues dans les organismes du désarmement. Le heurt des thèses soviétique et occidentale à la quatrième session du sous-comité

— les Russes préconisant l'arrêt immédiat et inconditionnel des essais, alors que les Occidentaux exigeaient simultanément l'arrêt de la production des armes nucléaires — empêcha tout accord. La décision soviétique du 31 mars 1958 de suspendre unilatéralement les expériences suscita la reprise des conversations sur l'arrêt des essais. La conférence des Trois qui se réunit à Genève en octobre 1958 a connu des alternances de rapprochement et d'opposition, de détente et de tension avant de s'ajourner sans résultats, en janvier 1962. La rupture de la trêve nucléaire par l'Union soviétique en septembre 1961 et la reprise consécutive des essais américains consacrèrent provisoirement l'échec de l'une des tentatives les plus significatives de désarmement partiel.

Enfin, des experts se sont réunis à Genève du 10 novembre au 18 décembre 1958 pour examiner les possibilités techniques de la prévention des attaques par surprise. L'U.R.S.S. ayant adopté une approche essentiellement politique, le dialogue ne put s'engager et la conférence dût s'ajourner sans même avoir pu se mettre d'accord sur son ordre du jour. Par la suite, les Etats-Unis répondirent négativement à la suggestion soviétique de reprendre les travaux le 15 janvier 1959 : « des progrès concrets n'ayant pas été accomplis dans l'étude conjointe des aspects techniques et militaires des moyens propres à réduire la possibilité d'une attaque par surprise, il appartenait aux deux puissances principalement intéressées d'aplanir au préalable les divergences actuelles et de reconsidérer à cet effet les actes de la Conférence avant de se rencontrer à nouveau ».

Section I

Le plan Rapacki et le dégagement (ou « désengagement »)

En signant le traité de l'Atlantique Nord en 1949, les puissances occidentales, qui jouissaient encore de la suprématie atomique s'étaient proposées de rétablir l'équilibre sur le terrain des armes classiques avant que l'U.R.S.S. les eût égalées sur celui des armes modernes. Dans cette optique, la République fédérale allemande apportait une contribution essentielle au dispositif atlantique puisqu'elle fournissait à l'alliance les effectifs et, éventuellement, le champ de bataille

en profondeur qui lui étaient nécessaires. Or, non seulement l'objectif initial du réarmement classique ne fut pas atteint, mais encore l'évolution technologique des armements et la transformation des données stratégiques d'un conflit futur avaient dévalorisé militairement le secteur européen de l'O.T.A.N. Lorsque la guerre « presse-bouton » devient une possibilité, les secteurs géographiques perdent de leur importance du fait de l'allongement des portées et de l'extension des « premières lignes » à tout l'univers. Les mesures régionales de désarmement ne soulèvent plus les mêmes objections que naguère.

C'est cette transformation des données militaires de l'équilibre mondial qui a suscité pendant les années 1957-1958 une floraison de plans de « dégagement ». Selon M. George Kennan, ils visaient à « éloigner géographiquement les uns des autres les forces des grandes puissances nucléaires, de les éliminer comme facteurs directs du développement futur des relations politiques sur le continent et d'inciter les peuples européens à accepter une plus grande part de responsabilité dans leur propre défense ». D'une inspiration commune, ils s'ordonnaient autour de deux formules plus ou moins ambitieuses : la neutralisation de tout ou partie de l'Europe centrale, d'une part, sa « dénucléarisation » (1), d'autre part.

§ 1. — *Le dégagement*

Le promoteur de l'idée de neutralisation de l'Europe fut M. George Kennan dont le nom restait attaché à la doctrine du « containment » (endiguement) (2). Ambassadeur des Etats-Unis à Moscou de janvier à octobre 1952, il fut déclaré *persona non grata* pour avoir dénoncé le ghetto dans lequel étaient enfermés les diplomates résidant à Moscou. Après sa disgrâce, il s'était consacré à l'enseignement de l'histoire à l'« Institute of advanced Studies » de l'Université de Princeton (N.J.). Déjà le 10 janvier 1957, il avait préconisé devant une sous-commission du Sénat l'évacuation simultanée de

(1) Il faut entendre par dénucléarisation la constitution d'une zone géographique où seraient interdits le stockage et la production d'armes nucléaires, ainsi que le déploiement de formations militaires atomiques.

(2) Il en exposa les principes de base dans la revue *Foreign Affairs* de juillet 1947 sous la signature X « The sources of Soviet conduct ».

l'Allemagne par les troupes américaines et soviétiques tout en laissant subsister les organisations militaires du traité de l'Atlantique Nord et du Pacte de Varsovie. Cette suggestion eût peu d'échos et ne fut pas retenue. Lorsque M. Kennan la reprit dans le cadre de six conférences prononcées sur les antennes du *Third Programme* de la B.B.C., il eût une audience considérable (3).

La personnalité de cet ancien diplomate, adepte d'une coexistence pacifique entre les deux systèmes sociaux qui se partageaient le monde et pourfendeur impavide du moralisme anglo-saxon en politique étrangère (4), explique le retentissement de ses thèses. On ne trouve pourtant pas, dans son large et dense exposé (5) un plan à proprement parler. L'auteur laisse aux experts le soin de traduire ses suggestions générales en idées précises.

C'est dans ses troisième et quatrième conférences que M. Kennan traite plus particulièrement des problèmes intéressant les rapports entre l'Union soviétique et l'Occident. Il les divise en deux catégories : problèmes fondamentaux posés par le désaccord sur les positions de frontières et de contrôle politique des territoires ; problèmes secondaires tels que ceux résultant de la rivalité militaire entre les pays de l'O.T.A.N. et ceux du bloc soviétique.

Abordant les problèmes fondamentaux posés par la « façon dont on a laissé se terminer la récente guerre mondiale », M. Kennan envisage successivement la situation des pays satellites de l'U.R.S.S. et celle de l'Allemagne. Pour les pays satellites, l'auteur rappelle la politique de détente pratiquée par les dirigeants soviétiques à la suite de la mort de Staline, politique dont les effets les ont inquiétés au point de les amener à « réimposer des limites strictes au mouvement en faveur d'une plus grande indépendance de ces pays et à compter, pour faire appliquer ces restrictions, sur l'emploi ou la présence non définie de leurs propres troupes ». Il en est résulté une situation extrêmement précaire et dangereuse à

(3) Les conférences de M. Kennan furent diffusées six dimanches successifs du 10 novembre au 15 décembre 1957 de 21 h. 15 à 21 h. 45, heure d'écoute particulièrement favorable.

(4) V. *American Diplomacy* (1900-1950), Chicago, The University of Chicago Press., 1951, 154 p.

(5) Le texte anglais est publié aux éditions de l'Oxford University Press. De larges extraits sont reproduits dans *N.E.D.*, n° 2378, 30 janv. 1958.

laquelle seul le retrait des troupes soviétiques mettrait un terme. Or, il est clair que les Soviets ne retireront pas leurs troupes d'Europe tant que les forces occidentales resteront en Allemagne et que cette région demeurera l'enjeu de la rivalité militaire des grandes puissances. La solution du problème des satellites dépend donc du règlement de la question allemande.

La position traditionnelle des gouvernements occidentaux touchant l'Allemagne est que son unification doit résulter de la volonté du peuple allemand exprimée par des élections libres et que le futur gouvernement de l'Allemagne unifiée soit libre de décider de son orientation internationale et des obligations militaires qu'il pourra contracter avec d'autres Etats. Il s'agit essentiellement de lui ménager la possibilité de faire partie de l'O.T.A.N., option qui perpétuerait la présence des troupes anglaises, françaises et américaines sur le territoire allemand, tandis que les troupes soviétiques seraient priées de se retirer. Or, il est absolument exclu que le gouvernement soviétique accepte d'abandonner le bastion militaire et politique qu'il a conquis en Europe centrale par ses efforts militaires de 1941 à 1945, sans que, en compensation, la puissance militaire américaine se retire du cœur du continent. « Il sera déjà assez difficile à Moscou, même dans les circonstances les plus favorables, de se dégager jamais de ses responsabilités anormales actuelles en Europe orientale sans que cela ait des répercussions sur son système politique en général. On ne peut d'un point de vue réaliste, lui demander de prendre cette mesure dans des conditions qui porteraient gravement atteinte à son prestige... Le simple fait du retrait soviétique sans retrait équivalent du côté occidental donnerait en Europe orientale et centrale l'impression d'une défaite soviétique ».

Dès lors on n'entrevoit pas le règlement de la question allemande tant que ne seront pas remis en question le principe du maintien indéfini des troupes anglo-saxonnes sur le sol allemand et celui de la liberté du futur gouvernement de l'Allemagne unifiée de décider souverainement de son orientation diplomatique. Les Occidentaux devraient convenir que le règlement de la question allemande, qui est au cœur de la tension mondiale, exige certaines restrictions à cette liberté et le retrait simultané des troupes d'occupation. La crainte qu'un tel aménagement placerait l'Occident en situation d'infériorité par rapport aux Russes, repose sur des habitudes de pensée

et des hypothèses contestables : une exagération des risques de l'invasion de l'Europe occidentale par l'armée soviétique, une surestimation des armées des pays satellites comme instruments possibles d'une politique d'agression, la méconnaissance des effets des engins balistiques et une sous-estimation grave de avantages que présenterait l'évacuation de l'Europe centrale et orientale par les troupes soviétiques.

Examinant ensuite « l'aspect militaire de notre conflit avec la puissance soviétique » M. Kennan concède que l'arme atomique, en décourageant l'agression, a sa valeur en tant qu'élément stabilisateur des relations internationales, mais ne peut servir d'aucune façon les buts d'une politique étrangère constructive. « Ce n'est certainement pas une de ces armes susceptibles d'appuyer des desiderata politiques, ce n'en est pas une non plus avec laquelle on puisse facilement courir à la défense de ses amis. Il ne peut y avoir de rapports cohérents entre une telle arme et les objectifs normaux de la politique nationale ». Limiter les conflits au moyen de l'arme atomique dite tactique ne lui paraît pas réaliste. « Croire qu'il serait possible, en cas de guerre atomique, d'arriver à quelque accord tacite et viable avec l'adversaire concernant le degré du pouvoir de destruction qu'on emploierait et le genre d'objectifs sur lesquels il serait dirigé, me paraît être un espoir bien mince : c'est prendre ses désirs pour des réalités ». Mettre les armes atomiques dans l'arsenal de « nos alliés continentaux » n'accroîtrait pas leur sécurité mais compliquerait gravement le problème de l'Allemagne et des pays satellites d'une part, celui du désarmement d'autre part. C'est pourquoi, M. Kennan suggère de « séparer géographiquement les forces des grandes puissances nucléaires, de les exclure comme éléments intervenant directement dans le développement futur des rapports politiques sur le continent et d'amener les peuples continentaux, suivant le même principe, à accepter pour la défense du continent un niveau plus élevé de responsabilité qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici ». Selon M. Kennan, cette perspective sera repoussée par ceux qui, obnubilés par le danger militaire, sont convaincus qu'ils ne peuvent être sauvés que par une aide extérieure et s'alarment dès qu'on parle de les abandonner à eux-mêmes. Or, la menace soviétique est une menace politico-militaire, avec l'accent sur la politique. « Le problème de la défense pour les nations continentales consisterait moins à s'armer à outrance qu'à

veiller sur la santé et la discipline intérieures du pays et sur la façon dont la société est organisée pour empêcher que son existence nationale devienne la proie de minorités sans scrupules et soumises à l'inspiration étrangère ». Ce dont elles ont besoin c'est d'une doctrine stratégique qui s'applique à cette réalité. Des forces armées seraient nécessaires, du type de la milice territoriale sur le modèle suisse et non des unités militaires régulières, du type de la deuxième guerre mondiale. C'est sur le front des réalités politiques et non pas sur les champs de bataille militaires qu'elles feraient face à la menace du communisme. En cas d'agression, elles fourniraient les cadres d'un maquis chargé de mener la vie dure à l'assaillant.

Le « plan Kennan », selon l'acception communément admise, suscita des commentaires de tous ordres. Bertrand Russel, le *Times*, le *Manchester Guardian*, le *Washington Post*, la *Welt*, avec des réserves ou des considérants variés, encouragèrent M. Kennan. Mais sir Frank Roberts, délégué permanent de la Grande-Bretagne à l'O.T.A.N. déclara sèchement : « Chaque fois qu'un ancien diplomate quitte son poste, il perd son bon sens... », tandis que M. Joseph Alsop écrivait dans le *New York Herald Tribune* que la faiblesse de Kennan l'a conduit dans un ramassis de bêtises manifestes (6). Enfin, l'ancien secrétaire d'Etat du Président Truman, M. Acheson demandait qu'on ne prenne pas M. Kennan pour le porte-parole du parti démocrate. Désavoué par les siens, M. Kennan ne reçut pas meilleur accueil de la part des dirigeants communistes ; M. Walter Ulbricht fut paradoxalement le seul à approuver un plan dont l'application eût signifié son éviction de la scène politique. D'ailleurs, le plan Kennan n'offrait à l'Union soviétique rien qui ne soit hors de sa portée. Elle pouvait imposer la neutralisation de l'Allemagne suivant le processus suivi en 1955 pour l'Autriche. Si elle ne le faisait pas, c'est que le maintien du *statu quo* présentait entre autres avantages, celui de lui assurer de bonnes positions stratégiques et d'éviter le désaveu trop brutal par l'électorat de la R.D.A. d'un régime qui avait sa faveur selon la propagande de Moscou. On imagine toutefois difficilement qu'une détente durable s'inscrive dans une perspective autre que celle d'une libération des pays de l'Europe de leur dépen-

(6) Citations extraites de l'article de André FONTAINE, « Le désengagement et le plan Kennan », *Le Monde*, 20 févr. 1958.

dance vis-à-vis des deux Grands, ce qui implique au premier chef le dégagement des troupes étrangères stationnées sur le continent (7).

La répugnance soviétique à envisager un bouleversement du *statu quo* et les objections à la neutralisation de l'Europe centrale présentées par les états-majors occidentaux conduisaient à exclure dans l'immédiat l'examen d'une solution globale du problème de la sécurité européenne. En revanche, les propositions à courte échéance prévoyant des réductions d'armements et d'effectifs indépendamment du règlement des problèmes politiques, avaient de meilleures chances d'être prises en considération. Le plan Rapacki en particulier était susceptible de séduire tous ceux qui considéraient la fourniture d'armes atomiques à la Bundeswehr comme une mesure exclusive de toute perspective de réunification et, en vertu de son caractère irréversible, génératrice de risques de conflits.

§ 2. — *Le plan Rapacki*

C'est à la solution de l'irritante question allemande que M. Rapacki se proposait d'apporter une contribution originale, en suggérant la « dénucléarisation » d'une zone européenne comprenant les deux Allemagne, la Pologne et la Tchécoslovaquie. A défaut d'une neutralisation postulée sur les tenants du « dégagement », mais dont ni l'U.R.S.S., ni l'O.T.A.N. ne paraissaient vouloir, le plan Rapacki s'assignait un objectif plus modeste : l'élimination des armes atomiques dans un périmètre déterminé. Il se situait dans la ligne des propositions antérieures de limitation régionale des effectifs et des armements.

Dans son discours à l'O.T.A.N., le 22 novembre 1954, M. Mendès-France préconisait déjà la création au delà de la ligne de démarcation en Europe d'un système de contrôle et de limitation des armements du type U.E.O. « Plus tard,

(7) En marge des conférences de M. Kennan, furent émises d'autres propositions qui s'articulent autour de l'idée de dégagement. On en trouvera une liste dans le numéro de mai 1959 du *Monde diplomatique*. La mise en question du statut de Berlin par M. Khrouchtchev le 27 novembre 1958, provoqua une relance des solutions régionales du problème de la sécurité européenne et fut pour M. Kennan, l'occasion de développer plus amplement ses thèses dans un article paru dans *Foreign Affairs* de janv. 1959 : « Disengagement revisited ».

disait-il, des échanges d'informations et d'assurances réciproques pourraient s'instituer entre les deux systèmes. Les limitations, voire le contrôle pourraient peut-être prendre une forme contractuelle ».

Lors de la conférence des chefs de gouvernement à Genève, le Premier ministre britannique, sir Anthony Eden, proposa le 18 juillet 1955 la création d'une zone démilitarisée située de part et d'autre de la ligne de démarcation en Europe. Les autres Occidentaux n'avaient pas acquiescé à ce plan et les directives des chefs de gouvernement aux ministres des Affaires étrangères reflétaient ces divergences. Les ministres étaient chargés d'examiner différentes propositions, y compris l'établissement d'une zone entre l'Est et l'Ouest où le « déploiement des forces armées ferait l'objet d'un accord commun ». A la conférence des ministres des Affaires étrangères qui se tint à Genève en automne, M. Mac Millan liait la question à celle de la réunification de l'Allemagne et, le 28 octobre 1955, dans un exposé consacré à l'ensemble du problème de la sécurité européenne, il précisait sa conception. « Afin d'établir un équilibre militaire et de contribuer ainsi à créer un sentiment de sécurité, nous aurions à élaborer des accords sur la limitation des forces et des armements dans une zone dont les limites exactes seront déterminées, situées de part et d'autre de la ligne de démarcation entre une Allemagne réunifiée et les pays de l'Europe de l'Est ». Sous cette forme, le plan Eden était inacceptable pour l'U.R.S.S. et la conférence des ministres achoppa sur la question de la sécurité européenne, les Soviétiques étant d'avis que sa solution était compatible avec la division de l'Allemagne, tandis que les Occidentaux maintenaient qu'elle impliquait sa réunification.

Le 28 janvier 1956, la conférence des pays du Pacte de Varsovie, réunie à Prague, discuta de la « création en Europe d'une zone d'armements limités et contrôlés » et, pour la première fois préconisa la « dénucléarisation » de l'Allemagne. Cette revendication fut soutenue par la délégation soviétique au sous-comité du désarmement et inscrite dans les plans de désarmement déposés le 27 mars 1956 et le 18 mars 1957. L'objectif poursuivi par la diplomatie soviétique était clair. Il s'agissait de priver la coalition atlantique de l'arme sur laquelle elle avait fondé sa sécurité après l'échec du réarmement classique. Pour dissiper la crainte d'une agression de type coréen en Europe, le Conseil atlantique avait décidé en 1954 de

répondre par tous les moyens, même atomiques, à une attaque d'envergure et en décembre 1955, faisait ressortir la volonté de tous les membres de l'O.T.A.N. de voir les forces atlantiques dotées des armes les plus modernes. La législation atomique américaine et la répugnance des Etats-Unis à confier des armes stratégiques à leurs alliés européens avait retardé le processus de nucléarisation de l'O.T.A.N., mais la VII^e armée américaine était organisée en divisions pentomiques et disposait en propre d'armes atomiques tactiques (canons de 280 mm., fusées : Honest-John, Little John, Corporal et Matorador). Aussi la « dénucléarisation » d'un secteur régional qui constituait un enjeu important de la guerre froide était-elle inacceptable par l'Ouest pour des raisons de sécurité. Mais la dévalorisation des secteurs régionaux par l'invention de l'arme balistique devait amener les puissances occidentales à reconsidérer leur point de vue.

On trouve la première expression du plan Rapacki dans un discours prononcé par le ministre polonais des Affaires étrangères le 2 octobre 1957 devant l'Assemblée générale des Nations Unies. M. Adam Rapacki déclarait que son pays s'interdirait de produire et de stocker des armes atomiques si les deux Etats allemands prenaient le même engagement. Le délégué tchécoslovaque à l'O.N.U. applaudit à cette initiative et deux mois et demi plus tard, à la veille de la conférence atlantique de Paris, le gouvernement de Prague décida de faire entrer éventuellement la Tchécoslovaquie dans la zone européenne dénucléarisée.

Ainsi naquit le plan Rapacki. Une série d'interviews (8) et un discours devant la commission des Affaires étrangères de la Diète, le 13 décembre 1957, permettent d'en reconstituer la genèse, d'en énoncer l'objectif immédiat et la visée, d'en préciser les modalités. Il semble qu'à l'origine de l'initiative polonaise se trouve la volonté de Varsovie d'empêcher l'armement atomique de la Bundeswehr afin de se ménager la possibilité de rétablir à l'avenir avec la nation allemande des relations « fondées sur le principe de la sécurité mutuelle, de la coexistence et de la coopération ». Certes, les forces alliées stationnées en Allemagne étaient dotées d'armes nucléaires tactiques depuis 1955, mais les accords de Paris interdisaient expressément que l'armée allemande en soit pourvue. Or,

(8) A « *Die Welt* » (12 déc. 1957) et au *Monde* (15-16 déc. 1957)

tandis que le gouvernement de Bonn déclarait vouloir s'en tenir à la lettre du traité (9), M. A. Weinstein, porte-parole officieux de la Bundeswehr, écrivait dans la *Frankfurter Allgemeine* du 4 septembre 1956 que les nécessités stratégiques imposaient à la R.F.A. de devenir une puissance atomique. Cette information, accréditée par des prises de position du Chancelier Adenauer, du ministre de la Défense, F. Joseph Strauss, et du commandant en chef de l'armée fédérale, le Général Heusinger, suscita en Allemagne, en 1957, un mouvement d'opinion hostile aux armements nucléaires (10) dont la dissémination aggraverait la tension en Europe et perpétuerait la division du pays. C'est pour prévenir cette évolution, que le ministre polonais des Affaires étrangères suggérerait l'application d'une mesure régionale se rapportant exclusivement à la zone la plus névralgique et à l'arme la plus meurtrière. La modestie du projet était la condition de son succès et il convenait de dissocier la dénucléarisation de la limitation des armements et des effectifs, si l'on voulait aboutir rapidement. C'est pourquoi, le plan Rapacki n'envisageait ni la mise en question des pactes régionaux de sécurité, ni le retrait des forces conventionnelles, ni même l'extension de la zone dénucléarisée à d'autres Etats. « Notre proposition, déclarait M. Rapacki au correspondant du *Sunday Times* (5 janvier 1958) est beaucoup plus modeste et clairement définie. Sa réalisation pourrait servir d'exemple à d'autres, mais faire dépendre sa mise en œuvre de l'adhésion d'autres Etats ou, en général, de la solution d'autres problèmes politiques en suspens ne ferait que retarder ce premier pas modeste et créer des difficultés dans ce sens ».

Le plan Rapacki se présentait donc à l'origine comme une initiative polonaise de désarmement régional, avalisée par tous les pays signataires du Pacte de Varsovie et destinée à conjurer la menace qui résulterait d'une intensification de la course aux armements atomiques en Europe. Sa mise en œuvre était aisée, son but modeste et sa contribution à la détente et à la normalisation des rapports germano-polonais, certaine.

(9) Note du Chancelier Adenauer à Moscou, 7 septembre 1956.

(10) Citons pour mémoire l'appel du docteur Schweitzer et les mises en garde de 18 savants de l'Université de Göttingue contre les dangers de l'installation de rampes de lancement pour fusées en Allemagne et de l'équipement de l'armée fédérale au moyen d'armes atomiques.

A l'époque, la situation politique au Proche-Orient préoccupait les diplomates occidentaux qui ne prêtèrent qu'une attention distraite au plan Rapacki. A peine si la presse en répercuta l'écho. Seul, le *Times* considérait le plan Rapacki comme « la première étape vers un désarmement progressif de l'Europe centrale, vers un processus de règlement par étapes qui semble toujours constituer la ligne d'action la plus pratique » (11). C'est seulement à la conférence atlantique de Paris que les alliés examinèrent la suggestion polonaise qui suscita d'emblée la méfiance des cercles dirigeants de la R.F.A. (12) et des Etats-Unis. En revanche, les Premiers ministres de Norvège (M. Gerhardsen) et du Danemark (M. Hansen), le 16 décembre, M. Selwyn Lloyd, le 23 décembre et M. Sidney Smith, ministre canadien des Affaires étrangères, le 29 décembre, préconisaient l'étude attentive du plan Rapacki. Enfin, l'Assemblée du Conseil de l'Europe soulignait, dans sa séance du 15 janvier 1958, l'inopportunité d'un rejet pur et simple de la proposition polonaise.

Cependant, l'appui du gouvernement soviétique au plan Rapacki (13) ne pouvait qu'accroître la suspicion américaine dont on trouve la première manifestation officielle dans le message du Président Eisenhower au Maréchal Boulganine du 12 janvier. Le 6 février, Washington faisait connaître à ses ambassadeurs européens ses principales objections au plan polonais. Elles avaient trait au contrôle insuffisant des mesures prévues et à la disparité des forces conventionnelles des deux blocs en Europe : vingt-deux divisions soviétiques stationnées dans la seule Allemagne de l'Est, alors que l'O.T.A.N. ne disposait en Europe occidentale que de seize divisions dont cinq américaines. Dans ces conditions, l'interdiction du stockage des armes atomiques compromettrait la sécurité de l'Occident qui ne compensait son infériorité en effectifs que par l'accroissement de leur puissance de feu. D'ailleurs, le

(11) *Le Times* du 25 novembre 1957, dans un compte rendu des conférences de M. Kennan.

(12) Hellwege, membre de la « Deutsche Partei » (gouvernemental) se joignit cependant aux leaders sociaux-démocrates qui soulignaient les aspects positifs du plan.

(13) Cf. mémorandum du 10 décembre 1957 : discours prononcé le 25 janvier 1958 à Minsk par M. Krouchtchev après son entrevue avec M. Gomulka (19-21 janv.); communiqué publié le 4 février 1958 à l'issue des entretiens Gromyko-Rapacki, à Moscou (28 janv.-2 févr.).

contrôle de l'élimination des stocks ne pouvait être scientifiquement assuré. Enfin, le Département d'Etat était d'avis que le problème militaire crucial n'était pas celui d'Europe centrale, mais celui des régions périphériques et notamment du Proche-Orient (14). Le 10 février, M. P.H. Spaak (15), Secrétaire général de l'O.T.A.N. exprimait également des réserves à l'égard du plan Rapacki. Sa mise en œuvre entraînerait le retrait des troupes américaines et britanniques du continent européen, voué dès lors à la neutralisation, celle-ci n'étant que le prélude de la soviétisation. Accepter le plan Rapacki équivalait à « signer notre déclin et notre abdication ». M. Spaak ne rejetait cependant pas le principe d'une zone contrôlée en Europe et regrettait, le lendemain, que le plan polonais n'ait pas encore revêtu la forme d'un document diplomatique clair et précis susceptible d'être pris en considération par les chancelleries.

Deux jours plus tard, le 14 février 1958, les ambassadeurs à Varsovie des principaux pays européens (Belgique, Danemark, France, Grande-Bretagne, R.D.A., Tchécoslovaquie et U.R.S.S.), des Etats-Unis et du Canada, se voyaient remettre par le ministre des Affaires étrangères polonais un mémorandum accompagné de courtes notes à propos de la création d'une zone dénucléarisée en Europe centrale. Un mémorandum était également envoyé au secrétaire général des Nations Unies et, par l'intermédiaire de la Suède, à la République fédérale allemande. Le 17 février, le gouvernement polonais publiait ce document diplomatique (16) dont voici la teneur :

1° Il précisait le périmètre de la zone franche d'armes atomiques qui comprenait l'Allemagne, la Pologne et la Tchécoslovaquie. Cette mise au point coupait court aux spéculations relatives à une éventuelle extension de la zone dénucléarisée (17).

(14) Ces points furent développés dans une déclaration du « Press officer » du Département d'Etat, M. Lincoln White, reproduite dans le *New York Times* du 19 février 1958.

(15) Lors d'une conférence à laquelle assistait M. Victor Avilov, ambassadeur soviétique à Bruxelles.

(16) On en trouve le texte dans *Le Monde* du 19 février 1958 et dans le *New York Times* du 18 février 1958.

(17) M. Boulganine avait préconisé la « désatomisation » du Danemark et de la Norvège, tandis que M. Gromyko, s'adressant à une délégation italienne du Mouvement de la Paix conduite par le sénateur communiste de Turin, M. Negawille Celeste, avait envisagé une mesure analogue pour l'Italie.

2° Il mettait en avant l'idée d'un engagement des puissances détentrices d'armes nucléaires, non seulement de n'en pas remettre aux pays de la zone envisagée, mais encore de ne pas s'en servir contre ces pays. Un tel engagement, purement moral, n'apporterait aucune garantie et n'ajouterait rien aux engagements déjà contenus dans la Charte des Nations Unies.

3° Il précisait enfin les modalités du contrôle dont le principe avait été accepté dans le communiqué Gromyko-Rapacki du 4 février :

— un contrôle terrestre et aérien, large et efficace, ainsi que des « points de contrôle appropriés, ayant des prérogatives et des possibilités d'action assurant l'efficacité de l'inspection »,

— les détails et les modalités de mise en œuvre du contrôle pourraient être « établis d'un commun accord sur la base de l'expérience acquise jusqu'à présent dans ce domaine, ainsi que des projets présentés par les différents Etats au cours des pourparlers déjà menés sur le désarmement sous la forme et dans la mesure où ils seraient applicables sur le territoire de la zone »,

— la participation à l'appareil de contrôle de représentants désignés éventuellement *ad personam* par des organes de l'O.T.A.N. et de l'Organisation du traité de Varsovie ainsi que des Etats pratiquant une politique de neutralisme.

Le mémorandum du 14 février évitait également de donner l'impression que la constitution d'une zone dénucléarisée était liée à l'accord des deux Etats allemands, partant à une reconnaissance de la R.D.A. par la R.F.A. Il suggérait que le plan soit réalisé non par traité (auquel les deux Allemagne devraient être parties mais par une série de déclarations unilatérales concomitantes.

Dès le 19 février, les gouvernements de l'U.R.S.S. et de la Tchécoslovaquie donnèrent leur accord au plan Rapacki qui pourrait servir de « base réaliste à des négociations concrètes ». En revanche, les puissances occidentales ne se déclarèrent toujours pas satisfaites. Le 16 février, le porte-parole du Département d'Etat, M. Lincoln White, soulignait les inconvénients du plan quant à la sécurité et au règlement équitable de la question allemande (18). M. Von Eckhardt, porte-parole

(18) *New York Times*, 19 février 1958, *Le Monde*, 18 février 1958.

du gouvernement de Bonn, M. Spaak (19), M. Mac Millan (20) lui emboîtèrent le pas. Dès lors, les jeux étaient faits et il ne restait plus aux destinataires du mémorandum qu'à imaginer le moyen de le rejeter sans endosser la responsabilité exclusive de l'échec. Le plan Strauss joua ce rôle de diversion. Présenté par son auteur au groupe parlementaire chrétien-démocrate au lendemain de la remise du mémorandum polonais, il ne fut publié que le 26 février. Il suggérait l'extension de la zone dénucléarisée à la plupart des pays d'Europe orientale sous emprise communiste, sans contrepartie à l'Ouest et l'alignement des forces conventionnelles soviétiques au niveau des forces stationnées sur le territoire de la R.A.F. ; l'aménagement militaire de ce secteur s'accompagnerait de la réunification de l'Allemagne.

C'était vider le plan Rapacki de sa substance. Son auteur avait pris soin de dissocier la dénucléarisation d'une zone déterminée de l'ensemble du problème de la sécurité européenne afin d'en faciliter la mise en œuvre et il avait déclaré que « toute tentative de le combiner avec la réunification de l'Allemagne était complètement dépourvue de réalisme » (21). Or, le plan de M. Strauss avait précisément été conçu de manière à ce que l'Est ne put l'accepter. Pendant que les chancelleries des pays de l'O.T.A.N. examinaient l'opportunité de le discuter lors d'une éventuelle « conférence au sommet », son auteur négociait à Washington l'équipement de la Bundeswehr au moyen d'armes atomiques (22). Le sort du plan Rapacki était joué. Le 14 avril, la commission de défense et des armements de l'U.E.O. se prononçait contre son adoption ; Washington ne tarda pas à la suivre dans cette voie.

Le 3 mai, M. Foster Dulles faisait tenir à M. Winiewicz, ministre adjoint polonais des Affaires étrangères, une réponse

(19) Le 21 février, au déjeuner de la presse diplomatique française.

(20) M. Mac Millan présenta ses objections au plan Rapacki dans un message au Maréchal Boulganine en date du 16 mars 1958.

(21) Interview de M. A. Rapacki au *Times*, Citation empruntée à l'article de R. GRANDCHAMP « Le plan Rapacki et les grandes puissances », *Revue de Défense nationale*, avril 1958.

(22) Le 25 mars 1958, le Bundestag avait approuvé le principe de l'armement atomique de l'armée fédérale. Dans une interview au *Spiegel* (24 mars 1958) et dans une déclaration publique (25 mars) M. A. Rapacki dénonça l'attitude du ministre de la Défense de la R.F.A. comme constituant un acte délibéré destiné à contrecarrer la préparation diplomatique de la « Conférence au sommet ».

négative à la suggestion polonaise d'une zone dénucléarisée en Europe centrale (23). Les motifs invoqués par le Département d'Etat concernaient essentiellement la portée limitée du plan et ses incidences sur l'équilibre des forces en Europe. On est assez surpris de ce que Washington ait incriminé le caractère par trop limité de l'initiative polonaise, alors que M. Rapacki y voyait précisément la condition de son succès. L'histoire des négociations sur le désarmement a maintes fois prouvé l'extrême difficulté, sinon l'impossibilité des accords d'ensemble, de ceux qui s'attaquent à la racine des problèmes. Dans le plan Rapacki, il y avait l'amorce d'une solution modeste qui ne supprimait guère de risques (24), mais ouvrait la porte à des accords plus larges.

Le Département d'Etat reprochait également au projet polonais de maintenir la division de l'Allemagne. C'était oublier que les dirigeants de Varsovie avaient obtenu de Moscou la renonciation à des négociations directes entre Bonn et Pankow et à la reconnaissance sous quelque forme que ce soit du gouvernement de la R.D.A. C'était oublier aussi que la division de l'Allemagne est un fait que refusent de mettre en question à la fois ceux qui s'opposent à toute idée de dégagement en Europe centrale et ceux qui se prononcent en faveur du *statu quo* (25). Si la position des pays de l'O.T.A.N. sur ces deux premiers points nous paraît faible, en revanche elle était beaucoup plus forte sur la troisième : les conséquences militaires du plan Rapacki. Ses inconvénients sur le plan de l'équilibre des forces ont été maintes fois soulignés ; on se bornera donc à passer en revue les arguments stratégiques invoqués.

1° L'élimination de cette zone de toutes les armes nucléaires nuirait aux mesures de défense prises par l'O.T.A.N. (26)

(23) Le 17 mai, le gouvernement britannique rejeta également le plan Rapacki « dans sa forme actuelle », mais M. Selwyn Lloyd laissait entrevoir la possibilité d'une discussion des objectifs du gouvernement polonais sur d'autres bases.

(24) On ne diminue pas le risque de guerre en diminuant la capacité défensive de tel ou tel pays. On ne le pourrait qu'en s'attaquant à la possession des engins de destruction massive par les grandes puissances. Tel n'était pas l'objet du plan Rapacki dont l'application n'aurait pas bouleversé les données militaires du conflit Est-Ouest.

(25) Il semble que l'opposition occidentale au maintien du *statu quo* ne soit que littérature. Chaque fois qu'une proposition est avancée qui pourrait le modifier, elle est rejetée sans phrases.

(26) Le S.H.A.P.E. et le Standing Group, consultés, avaient affirmé la nécessité de défendre l'Europe le plus en avant possible, donc de disposer en Allemagne d'armes atomiques tactiques.

et laisserait aux forces conventionnelles soviétiques un énorme avantage. Il était impensable que les autorités militaires de l'O.T.A.N. consentissent à une telle diminution de leur capacité de résistance avant le rétablissement d'un équilibre dans le domaine classique.

2° L'armée américaine étant dotée depuis 1955 d'armes atomiques tactiques, son retrait du continent serait la conséquence inéluctable de la mise en vigueur du plan Rapacki ; le dégagement d'une zone conduirait au dégagement américain (27). Alors que le gros des forces russes resterait à portée d'intervention, le gros des forces alliées se serait retiré outre-atlantique. Il serait peu probable qu'il franchisse à nouveau l'océan pour s'opposer à une invasion soviétique.

3° L'inspection aéro-terrestre suggérée par M. Rapacki conduirait à une neutralisation plus ou moins complète de la zone sur laquelle elle s'exerce. A elle seule l'inspection aérienne ou aéro-terrestre est un procédé de renseignement précieux, capable de situer une infrastructure et d'en suivre le développement. Si elle est appliquée dans une zone limitée, la tendance naturelle de tout commandant en chef, sachant que le déploiement de ses moyens est destiné à être entièrement connu de l'adversaire, ne sera-t-elle pas de soustraire ses forces aux investigations et de redéployer l'essentiel de son dispositif plus en arrière ? Or en Europe, l'un des camps a des possibilités de recul illimitées alors que l'autre, le dos à la mer, ne dispose que d'un espace restreint. D'un point de vue militaire, l'Occident ne pouvait accepter la neutralisation d'une zone qui priverait son dispositif de la profondeur nécessaire à son déploiement.

Au prix des conséquences militaires graves qui viennent d'être rappelées le dégagement réduirait-il au moins les risques de conflit et contribuerait-il au maintien de la paix ? Serait-il, en un mot, un facteur de sécurité ? Jadis, la politique consistant à séparer deux adversaires avant qu'ils en viennent aux mains a pu apporter une contribution momentanée à la paix ; mais ce principe ne se vérifiait déjà plus dans un passé

(27) M. A. Philip, dans un article paru dans le numéro de mars 1958 de *La Nef*, « Le plan Rapacki », estime que le retrait des troupes américaines de la zone dégagée n'équivaldrait pas à leur embarquement. L'espace situé entre le Rhin et l'Océan suffirait à assurer le déploiement d'unités légères à armement nucléaire tactique.

récent. L'exemple de la démilitarisation de la Rhénanie et du conflit coréen (28) montre que le dégagement fournit à un agresseur déterminé le moyen de mettre à l'épreuve la volonté de résistance de son adversaire et qu'il y aurait, somme toute, moins de risque de conflit dans le contact des forces que dans leur éloignement. Ces conclusions sont encore renforcées à l'ère balistico-nucléaire où la sécurité de l'Europe repose sur le potentiel de dissuasion américain. La vulnérabilité du territoire des Etats-Unis aux armes stratégiques a pu faire douter de l'automaticité de leur intervention en cas d'agression soviétique en Europe. Le retrait des troupes américaines qui jouent le rôle d'otages et l'allègement du dispositif militaire qui sert d'amorce au processus thermonucléaire, consacrerait la faillite de la dissuasion en annulant la plausibilité de l'intervention de la puissance garante. Ainsi, une zone neutralisée offrirait à l'agresseur toute une gamme de situations lui permettant d'éprouver la détermination de son adversaire. Elle ne serait pas un obstacle à la guerre, mais un escalier qui y conduit. En abaissant le seuil de la guerre, le dégagement dévaluerait la force de la dissuasion.

Le dégagement réduirait-il au moins les risques d'incidents ? Peut-être, mais le moindre incident risquerait d'amorcer un processus catastrophique. Lorsque la sécurité réside dans la netteté des situations et non dans leur imprécision, la neutralisation d'une zone de contact ne semble pas devoir être retenue : rien ne sert d'écarter de menus incidents, si c'est pour en préparer de grands.

Le plan Rapacki et son aboutissement, le dégagement, ne pouvant être considérés comme des facteurs de sécurité à l'ère nucléaire, il convient d'en examiner la signification dans une perspective de désarmement. Aucun impératif stratégique ne commandait l'implantation de rampes de lancement pour fusées dans la zone envisagée par le plan Rapacki : on n'a jamais mis d'artillerie en première ligne où elle pourrait tomber rapidement entre les mains d'une troupe ennemie. Un accord sur ce point, sans imposer de sacrifices réels aux deux

(28) La déclaration de M. Dean Acheson du 12 janvier 1950, à la suite de laquelle l'invasion de la Corée du Sud a été décidée, peut être interprétée comme manifestant une intention de dégagement. En omettant de préciser que la Corée appartenait au périmètre défensif indispensable à la sécurité des Etats-Unis, le secrétaire d'Etat américain ouvrait le champ libre à toutes les initiatives soviétiques.

parties eût pu avoir une portée psychologique certaine de détente de l'atmosphère internationale. En revanche, des considérations d'efficacité et d'économie imposaient que les forces stationnées dans ladite zone fussent dotées d'armes atomiques tactiques, de sorte que le plan Rapacki, dans sa forme initiale, était irrecevable. Un moyen terme eût consisté à maintenir de part et d'autre des unités « pentomiques », mais d'en limiter les effectifs et les armements à un maximum fixé d'un commun accord. La mise en œuvre de cette mesure eût permis d'expérimenter le contrôle et c'est dans cette possibilité que résidait l'aspect le plus positif du plan Rapacki. Jusqu'ici le contrôle fut, en effet, la pierre d'achoppement du désarmement et, indépendamment de sa possibilité technique, il est vraisemblable que ni l'un, ni l'autre des deux Grands ne s'y soumettra s'il n'a été expérimenté au préalable sur d'autres qu'eux-mêmes. En se fondant sur la distinction entre les deux types d'armes — stratégiques et tactiques — les Occidentaux auraient pu élaborer des contre-propositions s'inspirant du modèle construit par M. André Fontaine (29).

Une première étape comporterait l'interdiction contrôlée de la production des armes atomiques (30) et du stockage des armes atomiques stratégiques. Afin de prouver leurs intentions résolument pacifiques, les deux parties retireraient simultanément leurs armes atomiques tactiques à une distance suffisante de la ligne de démarcation de telle sorte que le territoire du camp opposé soit hors de leur portée. Une fois le contrôle en place et fonctionnant à la satisfaction générale, les Occidentaux pourraient consentir à l'abandon de leurs armes atomiques tactiques en échange de la réunification de l'Allemagne au moyen d'élections libres. La simple existence d'un contrôle efficace jointe à l'abandon des armes atomiques enlèverait à l'Allemagne toute possibilité de jouer un rôle offensif et détruirait l'objection essentielle des Russes à l'idée de réunification au moyen d'élections libres. Une telle démarche eut été plus opportune que le rejet pur et simple du plan Rapacki. C'eût été mettre les dirigeants orientaux au pied du mur et manifester clairement, en cas de refus de leur part,

(29) V. « Chances et portée de la dénucléarisation ». *Le Monde*, 22 février 1958.

(30) Un tel engagement était déjà contenu dans les accords de Paris du 23 octobre 1954. Aux termes de l'article 1^{er}, section I du protocole n° III au Traité de Bruxelles « la République fédérale allemande s'est engagée à ne pas fabriquer sur son territoire d'armes atomiques, biologiques et chimiques ».

qu'ils s'intéressaient moins à l'institution en Europe centrale d'un système de contrôle et de limitation des armements qu'à l'affaiblissement du dispositif militaire de l'O.T.A.N.

Pendant l'automne 1958, M. Rapacki lança une nouvelle version de son plan qui tenait compte des réserves et des observations concernant la disparité des forces armées classiques des deux blocs en Europe. Dans une conférence de presse, tenue le 30 octobre 1958 au siège de l'Association des étudiants norvégiens à Oslo, M. Rapacki se déclarait prêt à considérer la liaison du désarmement atomique de l'Europe centrale avec la réduction concertée des forces classiques dans cette zone, à condition qu'une telle procédure s'accompagnât d'une trêve dans l'équipement des forces armées au moyen d'armes atomiques tactiques. Le 6 novembre 1958, un nouveau plan était rendu public.

En une première étape, seraient interdites l'introduction et la production des armes atomiques dans la zone envisagée par le mémorandum du 14 février 1958 ; simultanément interviendrait de « gel » des armements atomiques qui s'y trouvaient déjà. Au stade ultérieur, on procéderait à la fois à une réduction des forces classiques et à la dénucléarisation totale de la zone, le tout sous contrôle international approprié.

Ce plan, qui allait au devant d'une des objections faites au mémorandum du 14 février — la disparité des forces conventionnelles sur le continent — ne levait pas l'hypothèque du retrait des forces anglo-saxonnes et de l'amincissement du champ stratégique résultant d'une neutralisation de la zone envisagée. Il ne fut pas discuté et ne le sera pas aussi longtemps que la sécurité de l'aire géographique couverte par le Traité de l'Atlantique Nord sera assurée par une stratégie de dissuasion de l'agression par la menace de représailles nucléaires.

Section II

La prévention d'une attaque par surprise

Avec l'égalité nucléaire s'est instauré un régime d'équilibre où les armes nouvelles se neutralisent réciproquement et imposent le non recours à la force dans le règlement des différends entre l'Est et l'Ouest. De part et d'autre, on dispose des instruments de la surprise totale mais celle-ci ne

paierait plus : l'agresseur aurait la certitude d'être lui aussi détruit. Dès lors misant sur la crainte absolue de l'impensable suicide collectif auquel aboutirait le déchaînement d'un conflit nucléaire, certains fondent la sécurité mondiale sur le fragile équilibre des armes de terreur entre les groupes opposés. D'autres, redoutant la dynamique de la course aux armements et les risques inhérents au jeu surtendu du délicat équilibre nucléaire, suggèrent la mise en place d'un mécanisme international d'inspection en vue de prévenir toute agression par surprise (31).

C'est dans cette perspective que se situait le plan dit « open skies », exposé par le Président Eisenhower le 21 juillet 1955, à la conférence des chefs de gouvernement à Genève. En proposant à l'Union soviétique l'échange de renseignements militaires et leur vérification par le procédé de la photographie aérienne, le Président des Etats-Unis tirait la leçon quant au désarmement de l'impossibilité technique de détecter l'existence des stocks nucléaires. L'élimination de l'arme nucléaire ne pouvant plus être assurée, il convenait de placer ses détenteurs dans une situation telle qu'ils ne pussent s'en servir avec succès. L'inspection aérienne des territoires américain et soviétique permettrait de déceler les préparatifs d'une agression par surprise et d'enlever à un agresseur potentiel toute velléité d'y recourir.

Cette conviction anima les délégués américains au sous-comité du désarmement où ils revendiquèrent l'application prioritaire du plan Eisenhower, toutes les autres propositions devant être « mises en réserve » aussi longtemps qu'on ne serait pas parvenu à des certitudes en matière de contrôle. Mais l'Union soviétique refusa de souscrire à ces vues et les raisons qu'elle invoquait n'étaient par dépourvues de fondement. Certes, l'inspection aérienne telle que la concevaient les Américains tendait à perfectionner le système d'avertissement en place et aidait à la défense en signalant l'imminence d'une attaque ; mais elle favorisait également l'attaque par surprise en fournissant à l'agresseur éventuel la possibilité de

(31) Nous retiendrons cette définition de l'agression par surprise donnée par le délégué américain à la conférence d'experts : « Toute attaque lancée soit sans avertissement soit avec une période d'avertissement si courte que la capacité de riposte de la victime s'en trouve dangereusement compromise », Exposé de M. Foster, le 26 novembre 1958. *N.E.D.*, n° 2512, 19 février 1959, p. 46.

localiser avec précision les moyens de riposte de sa victime. La fixité des bases de la représaille, leur sensibilité à des bombardements nucléaires et la vulnérabilité des bombardiers aux fusées sol-air renforçaient l'argumentation soviétique et semblaient exclure à l'ère aéro-nucléaire l'instauration d'un mécanisme international de prévention contre les attaques par surprise. Des plans d'inspection régionale furent déposés au sous-comité du désarmement en 1957, mais ils visaient moins à prévenir l'agression par surprise qu'à réduire les risques de déclenchements accidentel d'un conflit dans les zones de contact entre les deux blocs. Toutefois, le plan occidental du 29 août 1957 et la proposition soviétique du 10 octobre 1957 faisaient état, tous deux, de la nécessité d'instaurer un système de contrôle destiné à prévenir toute agression brusquée. L'invention de l'arme balistique, en modifiant les conditions de la surprise, suscita une nouvelle approche du problème.

Dès le 2 août 1957, les puissances occidentales avaient suggéré de soumettre à des experts l'examen des questions techniques posées par la prévention d'une attaque par surprise. Cette idée fut reprise par le Président Eisenhower dans les messages adressés les 8 et 28 avril 1958 à M. Khrouchtchev, qui en reconnut l'opportunité mais en mettant l'accent sur une entente politique (32). L'échange de correspondance ultérieur entre le Président des Etats-Unis et le chef du gouvernement soviétique permit de fixer le lieu (Genève), la date (10 novembre 1958) et la liste des pays participants (Etats-Unis, Canada, France, Grande-Bretagne et Italie d'une part ; Union soviétique, Albanie, Pologne, Roumanie et Tchécoslovaquie d'autre part). Mais les divergences sur le caractère technique ou politique de la conférence se manifestèrent avec éclat dès son ouverture (33).

(32) Entre temps l'Union soviétique avait accusé les Etats Unis devant le Conseil de Sécurité de menacer la paix par le vol quasi permanent de leurs bombardiers dans les régions arctiques. Washington avait répliqué que « l'équilibre de la terreur » lui imposait de recourir à ce procédé pour soustraire ses instruments de représailles à une attaque soviétique par fusées. Elle renouvela à cette occasion sa proposition de soumettre cette région à une surveillance internationale afin de prévenir toute agression par surprise.

(33) La conférence d'experts avait obtenu la caution de l'O.N.U. Le 30 septembre 1958, le Secrétaire général M. Dag Hammarskjöld saluait cette tentative de désarmement qui « prendrait sa pleine signification dans le cadre des Nations Unies ». La résolution de l'Assemblée générale du 4 novembre 1958 exprime l'espoir que l'accord le plus large se fera au cours de l'étude des aspects techniques de mesures contre la possibilité d'une attaque par surprise et prie les Etats participants d'informer l'O.N.U. des progrès accomplis ».

Les Occidentaux espéraient que la conférence sur la prévention des attaques par surprise serait en tous points semblable à celle qui avait examiné la possibilité de détecter les essais nucléaires ; la désignation par les puissances de l'Est de représentants militaires « au niveau des experts », selon la formule de M. Khrouchtchev, les fortifiait dans cette pensée. Le délégué américain, M. Foster définissait ainsi la tâche des participants dans son discours d'ouverture : « fournir aux gouvernements une analyse de facteurs techniques appropriés pour qu'ils aient une base solide permettant l'examen politique ultérieur de cette question d'une importance si grande pour le monde ». Le couronnement de leurs travaux devait être la définition des « caractéristiques techniques générales des systèmes susceptibles de réduire la menace d'attaque par surprise » (34).

Les intentions du gouvernement soviétique étaient fondamentalement différentes et d'inspiration essentiellement politique. Le problème de la prévention des attaques par surprise leur paraissait si intimement lié à celui du désarmement qu'il était impossible de l'examiner sous le seul angle technique. Des accords politiques étaient indispensables sinon préalablement, du moins simultanément. Dès la première séance, M. Kouznetsov donna le ton. La politique de « la position de force et de la guerre froide » ayant créé le danger d'une attaque par surprise, le premier pas vers la paix serait d'y renoncer et de s'engager résolument dans la voie de la « coexistence pacifique de tous les Etats ». Quant à la prévention des attaques par surprise « l'élaboration de mesures efficaces était conditionnée par l'interdiction globale des armes atomiques et thermonucléaires, leur élimination des armements des différents Etats et la destruction des stocks ainsi que la suppression des bases militaires en territoire étranger et la réduction substantielle des armements du type classique et des forces armées » (35).

Le malentendu portait donc sur une question de fond, la conception différente à l'Est et à l'Ouest d'une attaque par surprise. Dès lors, il fut impossible d'adopter un ordre du jour commun et la véritable discussion n'eût jamais lieu,

(34) Exposé de M. de Leusse, délégué français, le 28 novembre 1958, *N.E.D.*, n° 2512 du 19 février 1959, p. 51 ; Discours de M. Foster, p. 21.

(35) Intervention du 10 novembre 1958, *op. cit.*, p. 20.

chacun déposant et commentant des documents de travail conformément à une méthode qui n'avait pas l'agrément de la partie adverse. Les Soviétiques n'acceptèrent aucune étude, ni discussion technique, de même que les Occidentaux se refusèrent à aborder le problème politique (36). Après cinq semaines d'échanges infructueux, les experts suspendirent leurs travaux en raison des fêtes de Noël et du Nouvel An en exprimant l'espoir de les reprendre « le plus tôt possible ». En fait, personne ne conservait d'illusions sur l'utilité d'une reprise des discussions bien que le communiqué final de la conférence et le rapport transmis au Secrétaire général des Nations Unies aient mentionné qu'elles avaient donné à « chacune des deux parties une vue plus claire des idées de l'autre ». Lorsque le gouvernement soviétique demanda, le 10 janvier 1959, la reprise des pourparlers, il se heurta à une fin de non recevoir de Washington. « Des progrès plus concrets n'ayant pas été accomplis dans l'étude conjointe des aspects techniques et militaires des moyens propres à réduire la possibilité d'une attaque par surprise, il convenait aux deux puissances principalement intéressées d'aplanir leurs divergences et de reconsidérer à cet effet les documents échangés avant de se rencontrer à nouveau ». Aussi la confrontation des thèses en présence s'impose-t-elle avant toute estimation des chances de création d'un mécanisme de prévention contre les attaques par surprise.

Si les participants à la conférence étaient d'accord pour n'envisager le désarmement que dans la mesure où, pendant sa mise en œuvre, seraient éliminés les risques d'attaque par surprise, ils étaient néanmoins divisés sur la nature de ces risques et sur la meilleure façon de les supprimer. Compte tenu des bouleversements apportés par les armes de destruction massive aux données stratégiques de la guerre, les Occidentaux entendaient par « attaque par surprise » avant tout « l'attaque nucléaire » et à cette attaque ils attachaient une importance majeure, sinon décisive (37). En revanche, si les

(36) Intervention de M. Wilgress (13 nov. 1958), *op. cit.*, p. 27.

(37) M. de Leusse (28 nov. 1958) avait déclaré : « Il est dans la nature même des armements modernes et plus encore des armements de demain de permettre l'agression par surprise » et sir Robert Mansergh (5 déc. 1958) : « Les formes non classiques de l'attaque sont capables de causer des destructions si terribles, même dans les pays les plus grands, qu'une attaque par surprise pourrait être lancée efficacement par ces moyens, et par ces moyens seuls ».

Soviétiques mesuraient parfaitement les perspectives nouvelles ouvertes par les armes nucléaires en cas de conflit, ils n'en tiraient pas les mêmes conséquences. Certes, M. Kouznetsov reconnaissait, le 10 novembre 1958, « qu'une nouvelle guerre causerait des dévastations infiniment supérieures à celles de la deuxième guerre mondiale » mais il précisait le lendemain que « la préparation d'une attaque par surprise, quels que soient les moyens éventuellement mis en œuvre, est impossible sans une concentration correspondante des forces armées ». Dès lors « le problème des attaques par surprise s'élargissait à celui du déclenchement de la guerre, la prévention des attaques par surprise était indissolublement liée à celui du désarmement ». Tandis que les Occidentaux envisageaient l'attaque par surprise presque exclusivement à l'aide de moyens nucléaires, les Soviétiques soutenaient que l'emploi des armes de destruction massive ne trancherait rien et ne serait que le prélude à des hostilités conduites avec des moyens classiques. Ces prémisses ont commandé la construction de deux mécanismes différents de prévention, impliquant l'un le contrôle des vecteurs de l'arme nucléaire, l'autre la mise en œuvre de certaines mesures de désarmement.

Faute de pouvoir s'assurer de l'élimination du stock existant de bombes nucléaires, l'Ouest préconisait le contrôle de leurs moyens de transport. La démarche suggérée comportait quatre étapes :

1° identification des instruments éventuels d'attaque par surprise ;

2° recensement des moyens de contrôle ;

3° application des techniques d'inspection et d'observation au problème de l'attaque par surprise et évaluation des résultats qu'on peut attendre ;

4° définition des caractéristiques techniques générales des systèmes susceptibles de réduire la menace d'attaque par surprise.

Au titre d'instruments d'attaque par surprise les Occidentaux envisagèrent successivement les avions à long rayon d'action (le 24 novembre), les missiles balistiques intercontinentaux et de portée intermédiaire (le 3 décembre) et les forces terrestres (le 5 décembre). Les moyens de contrôle étaient variés : l'inspection aérienne et l'inspection au sol, la surveil-

lance maritime, l'inspection au moyen de satellites... Il s'agissait d'évaluer les possibilités de ces différentes techniques et de mettre au point un système capable de réduire la menace d'une attaque par surprise. Dans des commentaires déposés par les experts occidentaux, ceux-ci se déclaraient convaincus que « l'inspection et le système d'observation collectifs » produiraient ce résultat :

1° en permettant de donner l'alerte plus tôt et avec plus de certitude ;

2° en confirmant qu'aucune attaque par surprise n'est en cours de préparation et en réduisant ainsi le risque d'attaque préventive injustifiée ;

3° en atténuant de ces deux manières les tensions et par conséquent en faisant paraître moins nécessaire la course aux armements.

Quant à la thèse soviétique, elle était dominée par la préoccupation d'empêcher le déclenchement de la guerre au sens traditionnel du terme. Le 11 novembre 1958, M. Kouznetsov énonçait ainsi l'exigence soviétique : « les mesures destinées à prévenir les attaques par surprise ne peuvent être réalisées que si elles sont accompagnées de la prohibition totale de l'arme nucléaire, de l'élimination de cette arme des arsenaux des Etats, de la destruction des stocks, de la liquidation des bases militaires en territoire étranger et de réductions substantielles des armements de type classique et des forces armées ». L'ordre du jour proposé par les délégations orientales assignait donc aux experts la tâche de « recommander aux gouvernements des Etats participants des mesures pratiques destinées à prévenir les agressions par surprise dans des régions névralgiques ». Il prévoyait :

1° un échange de vues au sujet des mesures de prévention combinées avec des mesures partielles de désarmement ;

2° la discussion des problèmes des postes de contrôle et de la photographie aérienne ;

3° la préparation d'un rapport aux gouvernements.

L'antagonisme des thèses occidentale et soviétique reposait sur des données politiques à leur tour commandées par la situation géographique et stratégique des deux principaux leaders atomiques : Etats-Unis et U.R.S.S. La vulnérabilité

des Etats-Unis aux fusées soviétiques les mettait à la merci d'une attaque par surprise ou d'un chantage militaire en cas d'agression classique contre un de leurs alliés. La politique des bases militaires accréditait l'obligation de garantie donnée par les Etats-Unis à certaines nations et constituait ainsi une pièce essentielle de la défense de la coalition occidentale. D'où l'accent mis sur la prévention d'une attaque nucléaire. En revanche, la situation géographique de l'U.R.S.S. faisait moins redouter une attaque nucléaire par surprise qu'une invasion en règle appuyée par des moyens thermonucléaires. La concentration de troupes en Europe et le réarmement de l'Allemagne, combinés avec la tactique américaine des bases et le vol quasi permanent de bombardiers en direction des frontières de l'U.R.S.S. renforçaient les craintes du gouvernement soviétique et l'incitaient à ne pas se contenter d'un système d'observation et d'inspection (38) mais à revendiquer simultanément certaines mesures de désarmement, telles l'interdiction du survol des territoires d'Etats étrangers par des avions porteurs d'armes atomiques ou à l'hydrogène et l'inspection aéro-terrestre d'une zone européenne déterminée (39).

Ces divergences sont-elles irréductibles et faut-il conclure à l'impossibilité d'un accord ? Il ne le semble pas, car les caractéristiques des armes balistiques offrent de nouvelles possibilités de contrôle et la crainte commune du cataclysme thermonucléaire favorise la recherche de compromis. Quoiqu'ils assignent aux forces classiques un rôle déterminant dans l'évolution d'un futur conflit, les dirigeants soviétiques admettent cependant qu'il serait amorcé par une attaque nucléaire qui ne saurait être que brusquée pour avoir quelque chance de succès. Prévenir l'agression nucléaire ne reviendrait-il pas dès lors à couper court à toute guerre d'invasion et à créer l'atmosphère de confiance nécessaire à la conclusion d'accords sur d'autres aspects du désarmement ? Il resterait

(38) Intervention du délégué polonais, M. Blusztan (13 nov. 1958).

(39) Exposé de M. Kouznetsov du 17 novembre 1958, (*op. cit.*, p. 35). Le 21 novembre, le Général de l'aviation des Etats-Unis, Weylan a réfuté les assertions soviétiques sur le caractère agressif des vols des bombardiers à long rayon d'action. Il s'agirait d'une mesure de sûreté destinée à soustraire à toute attaque par surprise une partie de l'aviation stratégique anglo-saxonne (S.A.C. et Bomber Command). Quant à l'inspection régionale, M. Kouznetsov a lu, le 28 novembre, une déclaration du gouvernement soviétique qui reprenait les propositions du 17 novembre 1956 et du 30 avril 1957, discutées sans succès au sein du sous comité du désarmement.

à surmonter les difficultés du contrôle des instruments les plus modernes de l'attaque par surprise. La somme considérable d'efforts et d'activités industrielles nécessaires à la réalisation des engins balistiques en interdisent la production clandestine (40) mais la reconstitution des stocks existants et la localisation des rampes de lancement ne peuvent être effectuées avec certitude. D'où l'accent mis par M. Jules Moch sur l'élimination prioritaire des véhicules de l'arme nucléaire, avant que l'on ait franchi le fameux « point de non retour » au delà duquel le contrôle n'est plus possible.

La portée des missiles et le rayon d'action des bombardiers stratégiques excluent la méthode géographique de prévention qui consiste à découper dans les régions névralgiques de larges zones soumises à inspection : l'attaque par surprise peut toujours être lancée à partir des zones non contrôlées. Par ailleurs, si des postes d'observation au sol sont suffisants pour détecter des concentrations de forces terrestres, les armes modernes les plus capables d'assurer la surprise échappent à leur contrôle (41). Quant à l'inspection aérienne, si elle est très utile pour identifier l'infrastructure militaire et pour vérifier des inventaires échangés au préalable, elle n'appréhende les préparatifs d'une attaque brusquée qu'en s'appuyant sur un réseau d'observations terrestre d'une certaine densité. Encore l'efficacité d'un système d'inspection aéro-terrestre est-elle sujette à caution à l'ère balistico-nucléaire, car il est possible de soustraire au contrôle les rampes de lancement mobiles ou profondément enfouies. Ainsi, l'évolution de la technologie militaire complique la tâche du contrôle et rend malaisée l'élimination des vecteurs de l'arme nucléaire. En revanche, les caractéristiques de l'engin balistique permettent d'envisager favorablement la stabilisation des stocks existants à un niveau convenu forfaitairement (42). En effet, la protec-

(40) On trouvera dans l'ouvrage collectif : *Inspection for disarmament* (sous la direction de M. Seymour MELMAN) des données chiffrées sur la multiplicité et la complexité des moyens à mettre en œuvre pour obtenir des missiles opérationnels.

(41) Le Général Genevey entendait par armes les plus modernes les « instruments qui, en combinant une grande vitesse et une capacité massive de destruction, n'ont besoin pour être mis en œuvre ni de longs préparatifs, ni de grandes quantités de matériel, ni d'un personnel nombreux ».

(42) Cette idée est exprimée par Henry A. KISSINGER dans le numéro de juillet 1960 de la revue *Foreign Affairs*, « Arms control, inspection and surprise attack ».

tion des engins par l'enfouissement et la mobilité en fait des instruments quasi-invulnérables et la détention d'un petit nombre d'entre eux conférerait à l'un et à l'autre des deux Grands une position inexpugnable : il serait en mesure de tenir en respect l'adversaire potentiel et de lui enlever toute tentation de profiter même d'un avantage technique momentané pour passer à l'attaque. Dès lors, la prévention d'une attaque brusquée pourrait résulter de la stabilisation à un niveau convenu de deux forces de frappe assurant une dissuasion réciproque. Le système de contrôle viserait à prévenir toute rupture décisive, sans fournir pour autant à l'agresseur des renseignements susceptibles de favoriser ses desseins. A cet effet les aires géographiques soumises à inspection seraient découpées en zones qui feraient alternativement l'objet d'un contrôle illimité (« inventory validation »). La formule permettrait de faire l'inventaire complet des instruments de la représaille sans compromettre la sécurité des pays détenteurs, une fraction suffisante de leurs engins mobiles échappant constamment aux investigations (43).

Il reste toutefois que le fonctionnement d'un appareil aussi lourd entraîne des restrictions de souveraineté qui ne seraient pas compensées par une limitation des forces armées des deux camps. En coordonnant les systèmes d'avertissement nationaux déjà existants, le système de prévention accroîtrait la marge de sécurité de l'assailli et rendrait moins probable le recours aux armes de destruction massive. Il supprimerait ainsi la méfiance qui jusqu'ici a constitué l'obstacle principal à tout accord de désarmement, mais ne « modifierait pas directement le degré des armements en présence » (44). Or l'Union soviétique a toujours assimilé l'inspection avant le désarmement à une entreprise d'espionnage et il est douteux qu'elle souscrive à un projet d'inspection dont l'objet serait non plus la réduction des armements mais leur stabilisation.

(43) Cf. « From balance to deterrence : a theoretical analysis » de Arthur LEE BURNS, in *World Politics*, juillet 1957.

(44) Exposé de M. Foster du 3 décembre, *op. cit.*, p. 65.

Section III

L'arrêt des essais nucléaires

L'interdiction des essais nucléaires, prononcée indépendamment de toute autre mesure de désarmement, entraverait la diffusion de la bombe et diminuerait les risques d'un déclenchement accidentel du conflit thermonucléaire. C'est dans cette perspective que les trois puissances nucléaires entamèrent à Genève, en octobre 1958, des négociations en vue de parvenir à un accord sur l'arrêt des essais. Car, si les Grands avaient assimilé la « logique des armes nucléaires » et faisaient preuve d'une prudence exemplaire dans leur maniement en dépit de certaines outrances verbales, ils avaient tout à craindre de l'accession au « Club nucléaire » de puissances mal informées des règles du nouveau « Kriegsspiel » et portées à des initiatives catastrophiques pour la paix mondiale. L'équation stratégique se compliquerait du fait de la multiplication des puissances nucléaires et « l'équilibre de la terreur » deviendrait plus fragile que jamais.

Inversement, l'invention de l'arme balistique et l'affaiblissement concomitant de la garantie de sécurité donnée par les Etats-Unis à ses alliés de l'O.T.A.N. ne pouvait que renforcer la tendance des Etats pourvus d'une infrastructure industrielle suffisante à se doter d'un armement nucléaire autonome. La France en particulier avait entrepris la construction d'une force de frappe nationale et elle n'était nullement disposée à souscrire à un accord qui consacrerait le monopole des puissances nucléaires nanties sans écarter les risques d'un conflit total. La politique atomique de la France allait ainsi à l'encontre des efforts déployés par les Grands pour mettre un terme à la course aux armements et conserver la maîtrise du jeu stratégique. En tout cas les explosions expérimentales au Sahara ont posé directement le problème de la participation de la France à la conférence nucléaire et celui de son adhésion éventuelle à un accord négocié sans elle. Le parti de ne tenir compte ni des discussions en cours, ni des arrangements conclus conduit à s'interroger sur la signification d'une démarche dont l'objet est précisément d'empêcher l'accession de nouvelles puissances au Club nucléaire.

§ 1. — *La conférence de Genève sur l'arrêt des essais*
(octobre 1958 — janvier 1962)

La revendication soviétique d'une interdiction immédiate et inconditionnelle des essais nucléaires, se heurtait à deux sortes d'objections aux Etats-Unis : d'une part, le souci de ne pas contrecarrer les efforts des pays de l'O.T.A.N. qui se trouvaient engagés dans divers stades de production d'engins nucléaires, nécessitant une expérimentation ultérieure (45) ; d'autre part, l'exigence du contrôle dont la possibilité technique faisait l'objet de controverses entre les autorités scientifiques. Le Docteur Teller en particulier soutenait que les explosions souterraines de faible puissance ne pouvaient être détectées. Mais comme il s'agissait précisément de celles dont il souhaitait la poursuite pour mettre au point une « bombe propre », c'est-à-dire sans retombées radioactives, son opinion était sujette à caution (46). C'est toutefois son point de vue que semblait avoir épousé le Président Eisenhower en proposant, le 26 mars 1958, de convier des savants étrangers à assister aux prochaines expériences américaines afin de constater les progrès accomplis dans la réduction des retombées radioactives (47). La décision du gouvernement soviétique de cesser unilatéralement ses essais nucléaires contraignit les Etats-Unis à une révision de leur doctrine. En effet, le 31 mars, M. Gromyko annonçait que « le Conseil des ministres soumet

(45) Cette préoccupation fut exprimée par le Président Eisenhower dans une conférence de presse, le 26 février 1958.

(46) Cette thèse était exprimée dans son livre *Our nuclear future*, paru en mars 1958.

(47) Le 25 avril 1958, le Secrétaire général des Nations Unies transmettait aux Etats membres du comité d'étude des radiations ionisantes (Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Inde, Japon, Mexique, R.A.U., Suède, Tchécoslovaquie et U.R.S.S.) une invitation à déléguer un savant qualifié pour observer l'essai nucléaire qui aurait lieu en juillet ou en août dans la zone d'Eniwetok. Des 14 Etats destinataires, six acceptèrent l'invitation (Australie, Belgique, Brésil, Canada, France, Suède) ; quatre la déclinèrent (l'Inde, le Japon, la Tchécoslovaquie et l'U.R.S.S.) sous prétexte qu'ils ne sauraient s'associer à une entreprise « si manifestement contraire à la sécurité et au bien-être des peuples » ; les autres gardèrent le silence. Le 28 août, le gouvernement des Etats-Unis décidait d'annuler l'expérience qui aurait coïncidé avec la session de la seconde conférence sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, mais ne renonçait pas à convier ultérieurement les membres du comité scientifique à une « démonstration en laboratoire qui leur permettra d'étudier certaines données concernant la mise au point d'une arme libérant une quantité réduite de matières radioactives ».

à l'examen du Soviet suprême la proposition concernant la cessation unilatérale par l'U.R.S.S. de la production et des essais de tous les types d'armes atomiques et à hydrogène, en tant que première mesure dans la voie d'un accord sur ces points ». Cependant, si les gouvernements qui possèdent des armes nucléaires ne répondaient pas à l'initiative de l'U.R.S.S. « celle-ci serait amenée à agir à l'avenir dans le domaine des expériences nucléaires en tenant compte des intérêts de sa sécurité » (48).

Ainsi sollicité par M. Khrouchtchev de mettre un terme aux explosions expérimentales, le Président Eisenhower suggéra, le 4 avril 1958, de confier d'abord à des experts l'étude des problèmes techniques du contrôle. C'est que la controverse entre les physiciens favorables à un arrêt des essais et ceux qui lui demeuraient hostiles s'était soldée par la confusion de ces derniers. M. W.F. Libby, membre de la commission américaine de l'énergie atomique avait soutenu que les explosions souterraines effectuées aux Etats-Unis en septembre 1957 n'avaient pu être détectées dans un rayon supérieur à 250 milles, alors qu'elles avaient été enregistrées par des stations sismiques distantes de plus de 2.300 milles du lieu de l'explosion. M. Jay Orear (49) avait dénoncé cette contre-vérité et M. Libby avait dû faire amende honorable dans un « hearing » du *Joint Atomic Energy committee*. Un rapport du *Science advisory committee* de la Présidence sur les possibilités du contrôle, publié en avril 1958, détermina le Président Eisenhower à suggérer à M. Khrouchtchev une réunion d'experts pour faire le point sur la question.

Le président du Conseil soviétique qualifia cette ouverture de manœuvre dilatoire. « A l'heure actuelle, écrivait-il dans son message du 22 avril au Président Eisenhower, on dispose d'appareils qui permettent d'enregistrer toute explosion atomique ou thermonucléaire où qu'elle se produise. Ainsi aucun Etat ne saurait violer son obligation de mettre fin aux expé-

(48) Le texte du décret du Soviet suprême édictant l'arrêt unilatéral des essais fut remis au Secrétaire général des Nations Unies par M. A. Sobolev, aux fins de communication à tous les Etats-membres, le 3 avril 1958.

(49) Le physicien américain Jay Orear fut le premier à étudier les possibilités techniques du contrôle de l'arrêt des essais. Il parvint à des conclusions positives, tout en émettant des réserves sur la détection des essais de bombes de faible puissance. V. l'article : « Nuclear weapons testing » dans le recueil collectif *Inspection for disarmament*, publié sous la direction de Seymour Melman.

riences atomiques sans que les autres Etats en prennent connaissance. Il n'y avait donc pas lieu de réunir une conférence d'experts ». Le Président Eisenhower renouvela sa proposition le 28 avril et après maints échanges de vue (50) un accord parvint à s'établir sur le lieu (Genève), la date (30 juin) et les pays participants (Canada, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie et U.R.S.S.) (51).

Du 1^{er} juillet au 22 août 1958, se tint à Genève la conférence des experts atomistes chargés d'établir les moyens de détection des essais nucléaires (52). Elle aboutit à l'affirmation unanime qu'il était possible de détecter les explosions nucléaires où qu'elles se produisent si un réseau de contrôle suffisamment dense était mis en place. Il était prévu à cet effet 180 postes de contrôle : 24 en Amérique du Nord, 6 en Europe, 37 en Asie, 7 en Australie, 16 en Amérique du Sud, 16 en Afrique, 4 dans l'Antarctique, 20 dans les grandes îles et 40 dans les petites îles de l'Océanie, 10 à bord de navires (53). Chacun de ces postes de contrôle serait occupé par 25-30 experts sans compter le personnel administratif. Le système serait complété au moyen de vols d'inspection aux confins des océans Atlantique et Pacifique. Pour vérifier des secousses d'origine

(50) Messages de M. Khrouchtchev (9 mai, 31 mai) ; messages et déclarations du Président Eisenhower (24 mai, 10 juin) ; mémoranda soviétiques des 13, 24 et 25 juin ; mémoranda américains des 20 et 30 juin. L'équivoque résultait du fait que l'Union soviétique acceptait de participer à la conférence dans le but de parvenir à l'interdiction des essais, alors que les Etats-Unis n'y voyaient qu'une réunion d'experts qui discuteraient des possibilités de détecter les explosions atomiques.

(51) La démission de l'Amiral Lewis Strauss, Président de la Commission américaine de l'énergie atomique, le 5 juin 1958, leva un des obstacles à la conclusion d'un accord sur l'arrêt des essais. Il avait affirmé que les essais atomiques n'empoisonnaient pas l'atmosphère et qu'il fallait les poursuivre pour produire des armes « humanitaires ».

(52) La conférence se tenait dans les locaux de l'Office européen des Nations Unies et bénéficiait de l'aide technique de cet organisme. Le Président Eisenhower et M. Khrouchtchev étaient convenus de tenir l'Assemblée des Nations Unies et le Conseil de Sécurité au courant des résultats de ses travaux par le truchement du Secrétaire général.

(53) Le rapport des experts figure dans *Documents sur le désarmement*, 13^e session, Présidence du conseil. Le gouvernement australien avait donné son accord sur l'implantation de poste de contrôle sur son territoire national. (Cf. déclarations du ministre des Affaires étrangères, M. Casey, le 10 oct. 1957 en Commission politique et le 25 sept. 1958 devant l'Assemblée des Nations Unies).

douteuse, des équipes spéciales se rendraient sur les lieux. Le système tout entier serait placé sous l'égide d'un organe international de contrôle qui posséderait le pouvoir de décider des inspections sur place (54).

Ainsi était partiellement levée l'hypothèque du contrôle et se trouvait satisfaite l'une des exigences fondamentales d'un futur accord sur la cessation des essais nucléaires : la possibilité de déceler les explosions clandestines. Il subsistait toutefois une incertitude quant à la détection des explosions souterraines de faible puissance (1 kilotonne) dont l'ébranlement est semblable à celui d'une secousse sismique de faible intensité. Pour dissiper toute équivoque sur la nature des phénomènes transcrits par les sismographes il était nécessaire de procéder à des inspections sur place dont la fréquence restait à fixer. Mais la densité du réseau des postes d'observation et la nécessité de définir un contingent d'inspections sur place faisaient craindre que des Etats jaloux de leur souveraineté ne trouvent ce contrôle trop pesant.

La préparation de la conférence politique sur l'arrêt des essais commença aussitôt après la conférence des experts. Dès le 22 août 1958, une note conjointe des gouvernements américain et britannique exprimait leur détermination de « négocier rapidement avec les autres nations qui ont fait des expériences nucléaires, la suspension des essais et l'établissement d'un système de contrôle international sur la base du rapport des experts. Les pourparlers commenceraient à New York le 31 octobre 1958 ». Le même jour le Président Eisenhower déclarait que « dans le cadre de l'accord envisagé et sur une base de réciprocité, les Etats-Unis étaient prêts à suspendre tout essai d'arme atomique ou à hydrogène pendant une période d'un an à partir du début des négociations. Cette trêve serait prolongée si l'Union soviétique ne reprenait pas entre-temps ses expériences et si des progrès substantiels étaient réalisés dans d'autres domaines du désarmement » (55). Le 30 août, Moscou donnait son accord sur la date de la conférence, mais proposait qu'elle se tint à Genève et n'excédât pas deux ou trois semaines. A son ordre du jour figureraient

(54) On trouvera le communiqué final de la conférence des experts dans la documentation française, A.D., n° 699, 9 sept. 1958.

(55) Un communiqué de M. Couve de Murville, ministre français des Affaires étrangères, soulignait la vanité d'une suspension des essais qui n'entamerait pas « l'immense pouvoir de destruction que représentent les armes nucléaires ».

la cessation définitive des essais et l'établissement d'un contrôle approprié. Le 10 septembre, Washington enregistrait avec satisfaction la réponse soviétique et donnait son accord au choix du lieu (Genève) et au principe d'une conduite rapide des négociations, à condition que ne soit pas limitée *a priori* la durée des discussions. En ce qui concerne « les autres point soulevés », à savoir le caractère définitif ou temporaire de l'arrêt des essais et les caractéristiques du système de contrôle, il appartenait à la conférence d'en débattre. D'ores et déjà, la Maison Blanche désignait son représentant, M. James Woodsworth, ayant rang d'ambassadeur, conseiller personnel du Président Eisenhower pour les questions de désarmement.

Tandis que la préparation diplomatique de la conférence nucléaire se poursuivait sous les meilleurs auspices, la reprise par l'Union soviétique, le 30 septembre, de ses essais nucléaires parut en compromettre l'aboutissement (56). Le 2 octobre, l'*Agence Tass* expliquait la rupture de la trêve par les exigences de la sécurité de l'Etat soviétique. Car les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, loin de suivre l'exemple soviétique de cessation unilatérale des essais, avaient réalisé depuis le 31 mars 1958 un programme d'expérimentation d'une ampleur sans précédent. Les Etats-Unis, à eux seuls avaient fait exploser une quarantaine de bombes, dont douze pendant la session de la conférence d'experts, faisant preuve ainsi d'une « mauvaise foi délibérée à l'égard des peuples ». Dans ces conditions, le gouvernement de l'U.R.S.S. était libéré de l'engagement qu'il avait pris à titre unilatéral et se reconnaissait le droit de poursuivre ses expériences jusqu'à ce que leur nombre égale celui des expériences américaines (57).

En fait, l'engagement du gouvernement soviétique de mettre un terme aux essais nucléaires apparaissait rétrospectivement comme un geste de propagande. Leur reprise, six mois plus tard, démontrait que l'Union soviétique n'avait jamais songé à y renoncer sérieusement, puisque ce délai est celui que les propagandes officielles ont assigné à la préparation des tests. En proclamant le 31 mars 1958, sa résolution de ne plus expérimenter de bombes, le gouvernement soviétique poursuivait

(56) L'U.R.S.S. fit exploser 14 bombes au-dessus du cercle arctique entre le 30 septembre et le 25 octobre 1958. Les derniers essais soviétiques eurent lieu le 1^{er} et le 3 novembre dans la zone du lac Balkach.

(57) M. Gromyko reprit cette argumentation dans une conférence de presse tenue le 7 octobre 1958 à New York.

sans doute un double objectif : mettre les Etats-Unis, qui avaient annoncé une série d'explosions nucléaires, dans un mauvais cas devant l'opinion mondiale et obtenir simultanément qu'ils consentent à engager le dialogue en vue de la conclusion d'un accord sur l'arrêt des essais. Cette manœuvre avait réussi et il était improbable que la réalisation d'un programme d'expérimentation conçu de longue date vint tout remettre en question. Bien plus, le choix du moment pouvait être interprété comme un signe de bon augure : l'Union soviétique se dépêchait d'effectuer ses essais afin d'éviter que les travaux de la conférence commencent dans le fracas des explosions expérimentales. Une trêve nucléaire conditionnait le succès de l'œuvre entreprise.

C'est pourquoi, lors du débat aux Nations Unies sur la question de l'arrêt des essais, un projet de résolution indien, déposé le 5 octobre devant la première commission de l'Assemblée générale, préconisait la suspension immédiate des essais jusqu'à ce que les Etats aient conclu un accord sur les dispositions techniques et les contrôles appropriés. Ce texte fut écarté au profit d'un projet de résolution présenté par l'Autriche, le Japon et la Suède, qui se bornait à exprimer l'espoir que la conférence qui allait s'ouvrir à Genève « sera couronnée de succès et mènera à un accord acceptable pour tous ».

Le 20 octobre, les derniers points de procédure étaient réglés et la conférence des Trois sur l'arrêt des essais put s'ouvrir à Genève le 31 octobre 1958 (58). Les premières séances furent consacrées à une vaine confrontation des thèses antérieures. Le délégué soviétique, M. Tsarapkin, revendiqua une fois de plus l'arrêt immédiat et inconditionnel des essais tandis que ses partenaires américain, M. Wadsworth, et britannique, M. Ormsby Gore, s'en tenaient à une suspension de un an en attendant l'installation d'un système de contrôle efficace.

Le dialogue ne s'engagea vraiment qu'après le dépôt par le délégué soviétique, le 27 novembre, d'un texte de compromis. Quatre articles du futur traité étaient adoptés le 18

(58) Le 1^{er} octobre, Moscou avait suggéré de convoquer la conférence des Trois au niveau des ministres des Affaires étrangères. Le 20 octobre, Londres et Washington avaient donné leur accord à la présence des Ministres, si « au cours des discussions » elle s'avérait nécessaire. Le texte des notes échangées entre les Etats occidentaux et l'U.R.S.S. au sujet de la cessation des essais nucléaires est reproduit dans *N.E.D.*, n° 2545, 5 juin 1959.

décembre 1958, lorsque la conférence suspendit ses travaux à l'occasion des fêtes de Noël.

Par l'article 1^{er}, chacune des parties au traité s'engageait à ne pas procéder à des explosions nucléaires sur un territoire placé sous son contrôle et à ne pas encourager la réalisation de telles explosions par d'autres puissances.

Par l'article 2, les parties s'engageaient à coopérer « promptement et complètement » à une organisation instituée par le traité.

L'article 3 définissait la structure de l'organisation de contrôle qui comprenait : la conférence groupant les pays signataires, la commission de contrôle, le système de détection et d'identification, l'administrateur.

L'article 4 stipulait que la commission de contrôle comprendrait trois membres permanents (Etats-Unis, Union soviétique, Grande-Bretagne) et quatre membres non permanents, élus pour deux ans par la conférence.

Les négociations se poursuivirent lentement et portèrent sur l'implantation, la composition et le rôle des postes de contrôle, sur la procédure de vote à la commission de contrôle et sur les modalités de l'inspection à effectuer sur place dans le cas de phénomènes suspects non identifiés par les sismographes. En juin 1959, les doutes surgirent sur la possibilité de détecter les explosions à grande altitude : ils furent levés par les rapports concordants des experts américains, britanniques et soviétiques, déposés le 29 juin. Mais le problème du contrôle des explosions souterraines ouvrit la première crise sérieuse de la conférence.

Le 12 juin 1959, le délégué américain présentait à la conférence nucléaire deux rapports rédigés, à la demande du Président Eisenhower, par le professeur Lloyd Berkner, assisté de treize spécialistes des questions relatives aux tremblements de terre et aux radiations. Le premier rapport analysait les expériences nucléaires souterraines effectuées en 1958 dans le Nevada et concluait à l'inefficacité du système de contrôle recommandé la même année par la conférence d'experts. Le second rapport recommandait l'adoption d'un programme de recherches sismologiques d'une durée de trois ans qui permettrait d'améliorer considérablement les moyens susceptibles d'identifier les secousses de faible intensité. L'Union soviétique ayant refusé de prendre en considération ces conclusions, la

conférence suspendit ses travaux pendant les mois d'été. C'est seulement après la reprise des pourparlers en automne que l'on résolut le 24 novembre 1959 de confier à un groupe de travail technique « l'étude de la question de l'emploi de données objectives que peuvent fournir les appareils enregistreurs, lorsqu'il s'agit d'un phénomène que l'organe international de contrôle ne peut identifier et qui pourrait être soupçonné d'être une explosion nucléaire. Il s'efforcera de déterminer les conditions dans lesquelles il faudrait prendre l'initiative d'inspections sur place ». Le rapport des experts fut déposé le 20 décembre et reflétait un désaccord sur les conditions actuelles de détection des explosions souterraines.

La conférence piétina en 1960 et le projet d'accord sur les essais détectables déposé par M. Wadsworth, le 11 février 1960, pour la faire sortir de l'impasse, se heurta à une fin de non recevoir soviétique. Lorsque la conférence s'ajourna le 5 décembre 1960, deux questions restaient en suspens : le nombre des inspections que la commission serait autorisée à effectuer chaque année sur le territoire des parties contractantes (de 12 à 20 selon les Occidentaux, de 3 selon les Russes) et la détection des explosions souterraines de faible amplitude.

Par la suite, la conférence devait s'accorder six semaines de « vacances » supplémentaires pour permettre à la nouvelle Administration américaine d'élaborer un compromis sur les articles du traité encore en litige. Mais le 21 mars 1961, M. Tsarapkin fit un accueil glacial aux propositions que les délégués américains considéraient, en toute sincérité, comme susceptibles de permettre un aboutissement rapide. Surtout, revenant sur un texte accepté en une phase antérieure, M. Tsarapkin mettait comme condition à la signature du traité l'installation à la tête de la commission de contrôle, au lieu de l'administrateur unique prévu jusqu'alors, d'un conseil administratif constitué sur la base de la « troïka » (un Soviétique, un Occidental, un non-engagé). Une telle formule, que les Soviétiques justifiaient par le principe de l'égalité des droits, équivalait, aux yeux des Américains, à introduire un droit de veto dans le fonctionnement de l'organe de contrôle. Le refus américain fut catégorique comme était formelle l'exigence soviétique (59). Lorsque les travaux de la conférence

(59) Le 17 juin 1961, Washington rejetait en bloc les prétentions soviétiques et le 9 août, Moscou faisait parvenir au gouvernement américain une note dénonçant l'attitude des Etats-Unis comme constituant l'obstacle majeur à un accord sur les essais.

reprirent le 28 août 1961, le délégué des Etats-Unis, M. Dean, présenta de nouvelles propositions transactionnelles, mais, le lendemain, le gouvernement soviétique annonçait sa décision de reprendre les essais nucléaires. Les premières explosions de bombes soviétiques sonnèrent le glas de la conférence des Trois qui s'ajourna le 9 septembre à la demande des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, après que M. Khrouchtchev eût rejeté la proposition anglo-américaine d'un moratoire limité aux explosions dans l'atmosphère (60).

La rupture du moratoire nucléaire par l'Union soviétique suscita un puissant mouvement d'opinion en faveur de l'arrêt des essais. La question avait été inscrite à l'ordre du jour de la seizième Assemblée générale des Nations Unies, le 22 septembre 1961 et, le 27 octobre suivant, 75 Etats-membres lançaient au gouvernement soviétique un appel pour le dissuader de faire exploser une bombe de cinquante mégatonnes (61). Les Soviétiques n'en continuèrent pas moins de procéder aux explosions les plus puissantes jamais réalisées pour des « raisons de sécurité ». S'attribuant le droit moral de poursuivre les essais jusqu'à ce que leur chiffre ait atteint celui du camp occidental, les dirigeants communistes ne se montraient nullement disposés à céder à des pressions qu'ils qualifiaient d'opportunistes. A leurs yeux, seul un règlement d'ensemble était concevable mais les divergences sur les moyens d'y parvenir en renvoyaient l'adoption à un avenir indéterminé.

Deux textes relatifs à l'arrêt des essais nucléaires furent déposés : l'un par les Anglo-Américains soulignant la nécessité d'un traité d'interdiction des essais, l'autre par l'Inde demandant leur suspension immédiate. Le projet de résolution indien (62) se référait à la « vive inquiétude de l'opinion mondiale devant la reprise des essais » pour demander aux puissances intéressées de les suspendre jusqu'à la conclusion d'un accord qui y mettrait un terme définitif. Cette requête n'avait aucune chance d'être prise en considération. Les Anglo-Saxons refusaient de souscrire à un nouveau moratoire

(60) Les délégués Russes à Genève avaient déjà rejeté une telle proposition qui aurait autorisé les essais souterrains, réclamés par les techniciens américains, tout en interdisant les essais dans l'atmosphère qui, à en croire la presse d'outre-atlantique sont nécessaires à l'autre camp.

(61) *R.N.U.*, déc. 1961, n° 11, p. 10 et s.

(62) Il était appuyé par cinq Etats neutralistes : Ethiopie, Ghana, Népal, R.A.U. et Yougoslavie.

sans contrôle tandis que les Soviétiques reprochaient au texte indien de ne pas tenir compte de leur nouvelle position qui déclarait la question des tests inséparable de celle du désarmement général (63). Le vote négatif des deux Grands devait priver de toute efficacité la résolution adoptée par l'Assemblée générale le 6 novembre 1961 par soixante-et-onze voix contre vingt.

Dans sa conférence de presse du 2 novembre 1961, le Président Kennedy avait annoncé la reprise des essais par les Etats-Unis à moins que l'Union soviétique consentît à négocier un traité qui « protégerait le monde des horreurs d'une guerre nucléaire ». Aussi les Etats-Unis et la Grande-Bretagne déposèrent-ils conjointement un projet de résolution affirmant « la nécessité urgente d'un traité interdisant les essais sous contrôle international efficace » et préconisant « la reprise immédiate de la conférence de Genève en vue de parvenir à un accord sur cette base ». L'Assemblée générale l'adopta le 8 novembre 1961 par soixante-et-onze voix contre onze et quinze abstentions (64). L'Union soviétique avait voté contre mais, peu après, par un renversement notable de sa position antérieure, elle acceptait de reprendre le 28 novembre à Genève les pourparlers sur l'arrêt des expériences nucléaires (65).

Nul ne doutait dans les capitales alliées que le dessein secret du Kremlin fût de contrecarrer la réalisation du programme atomique anglo-saxon après que l'émotion soulevée par la série des essais soviétiques se fût en partie dissipée. En se conformant à la résolution de l'Assemblée générale du 8 novembre et en se réservant le droit de reprendre sa liberté si une puissance quelconque procédait à des essais pendant

(63) *R.N.U.*, déc. 1961, p. 10.

(64) Pendant la XVI session de l'Assemblée générale des Nations Unies furent ratifiés d'autres textes ayant pour objet de freiner la course aux armements. Le 24 novembre 1961, deux résolutions préconisant, l'une, la dénucléarisation du continent africain, l'autre la mise hors la loi des armes nucléaires ; le 4 décembre, une résolution prescrivant une enquête sur la constitution éventuelle d'un club non atomique ; enfin, une résolution irlandaise condamnant la dissémination des armes nucléaires. Les deux résolutions du 24 novembre constituaient la seconde mouture de textes qui avaient été soumis à l'Assemblée générale l'année précédente mais n'avaient pas été mis aux voix.

(65) Par une note remise le 21 novembre 1961 aux ambassadeurs des Etats Unis et de la Grande-Bretagne à Moscou, en réponse à une note anglo-américaine du 13 novembre 1961.

la durée des négociations, l'U.R.S.S. mettait les Anglo-Américains dans une situation embarrassante tout en se ménageant une porte de sortie. On conçoit dès lors que la suggestion soviétique n'ait suscité aucun enthousiasme à Londres et à Washington où la détermination de prendre les « mesures nécessaires à la sécurité internationale ne le céderait qu'à l'interdiction contrôlée des essais ». Or, rien ne laissait supposer que les Soviétiques feraient aux Occidentaux les concessions indispensables et le refus de la France de s'associer aux travaux de Genève n'était pas un signe encourageant (66). Enfin, l'exigence soviétique d'une suspension des essais pendant la durée des pourparlers vint dissiper les dernières illusions sur l'issue de cette ultime tentative : un nouveau moratoire était totalement inacceptable par les Américains et par les Britanniques pour la simple raison qu'il ne les aurait pas garantis davantage que le précédent contre une nouvelle violation. L'impasse était complète et les Anglo-Saxons proposèrent de transférer la négociation nucléaire à la conférence du Comité des Dix-huit qui devait s'ouvrir à Genève en mars 1962. L'Union soviétique refusa cette procédure, mais la prolongation des conversations était absolument dénuée de signification. Aussi la conférence tripartite de Genève s'ajourna-t-elle le 29 janvier 1962 sans le moindre résultat après avoir tenu trois cent cinquante trois séances.

La conférence à Trois sur l'arrêt des essais fut de toutes les réunions internationales qui se sont tenues après la deuxième guerre mondiale, celle où les chances et la volonté d'aboutir à un accord entre l'Est et l'Ouest étaient les plus sérieuses. Son échec laisse mal augurer de l'éventualité d'un accord général de désarmement, voir de l'évolution des rapports entre les deux camps de la guerre froide. En tout cas il impose une réévaluation des données du problème à la lumière des possibilités techniques du contrôle, de la signification militaire de l'arrêt des essais et des implications politiques de la fermeture du Club nucléaire.

(66) Le 27 novembre 1961, le gouvernement soviétique avait déclaré que « si l'une des puissances occidentales effectue des essais nucléaires, il en tirera les conclusions appropriées en ce qui le concerne ». Or, la France n'avait jamais caché qu'elle poursuivait ses essais aussi longtemps que toutes les puissances nucléaires ne seraient pas convenues de cesser la production de matières fissiles à des fins militaires et de reconverter leurs stocks de bombes A et H à des usages pacifiques.

1° *Les possibilités techniques du contrôle.*

La conférence d'experts qui se tint à Genève du 1^{er} juillet au 22 août 1958 avait conclu à la possibilité de détecter les explosions clandestines à condition que l'on procédât à la mise en place d'un système d'inspection muni d'un équipement adéquat.

Au cours des pourparlers des doutes surgirent sur la possibilité de détecter les explosions à haute altitude, d'une part, les explosions souterraines, d'autre part. Les premiers furent levés par les rapports similaires remis aux trois délégués de la conférence, le 29 juin 1959, par les savants américains, britanniques et soviétiques, « chargés d'évaluer les possibilités et les limites des techniques pour la détection d'explosions nucléaires à grande altitude ». Il ressortait de ces documents que les effets des explosions effectuées à moins de 100 km. d'altitude se font sentir dans l'ionosphère et qu'il est possible d'enregistrer leurs signaux optiques. En revanche, les essais stratosphériques ne provoquent ni retombées, ni ondes décelables sur terre mais ils peuvent être détectés par satellites.

La détection des explosions souterraines posait un problème plus épineux. En septembre 1957, les Etats-Unis avaient procédé à l'expérimentation d'une bombe de 1,7 kilotonne logée dans une excavation en forme d'U de 300 m. de profondeur, afin de supprimer les retombées radioactives (expérience Rainier). L'explosion avait provoqué un ébranlement de l'écorce terrestre comparable à celui d'une secousse sismique de faible intensité et il en résultait que des détonations de cette amplitude ne se distinguaient pas des tremblements de terre. Or le nombre annuel des tremblements de terre d'une intensité égale à l'explosion d'une bombe de 20 kilotonnes était de 2.000 selon les experts américains et de 800 selon les experts soviétiques ; pour les secousses équivalentes à l'explosion d'une bombe de 1 kilotonne, les chiffres avancés étaient respectivement de 15.000 et de 3.000. S'appuyant sur les résultats de l'expérience Rainier, la conférence d'experts de 1958 avait conclu à la possibilité de détecter 90 % des essais de 5 kilotonnes. En novembre 1958, une nouvelle série d'essais souterrains, les « Hardtack-Tests », démontrait la possibilité de camoufler l'expérimentation de bombes de moins de 20 kilotonnes : ses résultats furent consignés dans le rapport dit « rapport Berkner » et transmis à la conférence tripartite de Genève, le 12 juin 1959.

La seconde conférence d'experts en examina les données du 24 novembre au 20 décembre 1960, mais ne parvint pas à des conclusions conformes. Il fallut se rendre à l'évidence que la détection des essais clandestins de bombes de faible amplitude ne pouvait être effectuée avec certitude au moyen des appareils en service et qu'une certaine forme d'inspection sur place était nécessaire pour élucider la nature des phénomènes suspects enregistrés par les sismographes.

2° *La signification militaire des explosions expérimentales.*

Dans les cercles militaires on ne manque jamais d'invoquer les exigences de la sécurité nationale pour justifier la poursuite de essais. L'argument a du poids, s'agissant de pays désireux d'accéder au rang de puissance nucléaire : un Etat qui veut se doter de l'arme « noble » doit la fabriquer par ses propres moyens et il ne peut la produire en série qu'après l'avoir essayée. En revanche, les puissances disposant d'un arsenal nucléaire peuvent renoncer facilement aux essais puisque leur interdiction laisserait intacts leurs stocks et ne diminuerait en rien leur capacité de représailles. Toutefois, la dynamique de la course aux armements et le progrès de la technologie militaire commandent l'expérimentation de nouveaux procédés de fabrication. Ainsi, les Etats-Unis ont réalisés un programme d'essais souterrains pour mettre au point l'arme atomique tactique, celle dont la puissance destructive et les retombées radioactive seraient suffisamment réduites pour qu'on pût s'en servir contre des objectifs militaires exclusivement. Et ce sont précisément les explosions de faible intensité qui posent les problèmes les plus graves au point de vue de l'inspection.

Or l'arme atomique tactique n'a de signification que dans la perspective d'une limitation du conflit nucléaire et il ne serait pas raisonnable de sacrifier les bénéfices d'une interdiction des essais à la préparation d'une guerre hypothétique (67). D'ailleurs, les arguments strictement militaires en faveur de

(67) Dans une interview accordée au journaliste américain Walter Lippmann, le 10 avril 1961, M. Khrouchtchev déclara que l'U.R.S.S. n'avait jamais procédé à des expériences souterraines et n'y procéderait jamais, pour la bonne raison qu'elle n'aperçoit pas l'intérêt des armes atomiques tactiques de petite dimension. « Si l'on en vient à la guerre, nous utiliserons seulement les armes les plus grandes ; les petites sont très onéreuses et ne peuvent emporter la décision », *The Observer*, avril 23, 1961.

la poursuite des essais sont spécieux puisque l'équilibre de la terreur s'accommoderait de leur suspension et que l'évolution des armes atomiques de l'adversaire en serait tout autant affectée (68). Il reste toutefois que l'expansion de l'industrie des armements est conditionnée par la poursuite des essais et qu'il paraît inopportun d'exclure les applications pacifiques de l'explosion nucléaire souterraine.

3° *Les implications politiques des essais nucléaires.*

Les divergences entre les thèses occidentale et soviétique portaient essentiellement sur le contrôle des opérations de désarmement : les Occidentaux subordonnaient l'interdiction des essais à un contrôle international efficace tandis que les Soviétiques en revendiquaient l'arrêt immédiat et inconditionnel. Au cours des pourparlers, des rapprochements s'opérèrent sur des points mineurs sans que pour autant on parvint à l'élaboration d'un compromis global. Ainsi, les délégations occidentales avaient commencé par lier l'arrêt des essais à d'autres mesures de désarmement, alors que les Soviétiques l'envisageaient isolément. Ultérieurement les Occidentaux concédèrent aux Soviétiques qu'il était inopportun d'exiger que la suspension des essais s'insérât dans le cadre d'un accord plus large. Une controverse s'était également instaurée sur la durée de l'arrêt des essais : la suspension serait-elle temporaire comme le voulaient les Occidentaux ou l'interdiction définitive comme le réclamaient les Soviétiques ? On fit valoir en faveur d'un arrêt définitif, la possibilité donnée aux signataires de mauvaise foi de préparer une série d'essais pendant la période de suspension provisoire et de les effectuer à son expiration. Finalement, on s'accorda sur un compromis. L'interdiction serait définitive, mais les signataires seraient déliés de leur engagement en cas de rupture de l'accord. En ce qui concerne la nationalité du personnel des postes de contrôle, l'Union soviétique demandait qu'elle fut celle des ressortissants du pays hôte alors que les Occidentaux suggéraient qu'elle fut étrangère. Ceux-ci étaient soucieux avant tout de l'efficacité du contrôle alors que celle-là redoutait des ingérences

(68) Le physicien américain, J. Bethe, conseiller scientifique du Président des Etats-Unis déclarait devant un comité du Congrès que si les Etats-Unis avaient consenti en 1955 à l'arrêt des essais, l'Union soviétique serait loin derrière eux en ce qui concerne le développement des armes atomiques.

extérieures. L'on s'entendit finalement sur une composition tripartite : un Occidental, un Soviétique et un neutre.

Parmi les autres points litigieux, le plus important semblait le nombre des inspections sur le terrain auxquelles on procéderait pour déterminer la nature des phénomènes suspects enregistrés par les sismographes. Le projet initial de l'Union soviétique prévoyait que la commission de contrôle déciderait à l'unanimité de l'opportunité de la « descente sur les lieux » ; les inspecteurs seraient des ressortissants du pays hôte auxquels se joindraient des observateurs de la partie adverse. En revanche, les Occidentaux suggéraient que l'on confiât cette mission à un groupe permanent d'inspecteurs dont l'administrateur de la commission de contrôle disposerait souverainement. La revendication soviétique aboutissait à conférer aux signataires un droit de veto, ce qui eût privé le contrôle de toute efficacité.

On entrevit la conciliation des thèses adverses, lorsque la délégation soviétique admit le principe d'un nombre limité d'inspections. Mais l'accord ne put se faire sur un chiffre. La conférence d'experts de 1958 fixait à 20 le nombre annuel d'inspections et celle qui se réunit l'année suivante pour étudier les données des « Hardtack-Tests », à 100. Au dernier stade des pourparlers, les Soviétiques en acceptaient 3 ; les Américains en avaient demandé 20 et se seraient contentés d'une douzaine (69).

Dans ces conditions, un accord global sur l'arrêt des essais paraissait exclu et le Président Eisenhower suggéra, en février 1960, de prononcer l'interdiction immédiate des explosions susceptibles d'être détectées à l'aide des appareils d'enregistrement en service. M. Tsarapkin acceptait la proposition américaine, le 19 mars 1960, à condition que les parties au traité s'abstiennent de tout essai nucléaire de faible amplitude pendant que se poursuivraient les recherches en vue de la mise en place d'un système de contrôle adéquat.

Le physicien H. Bethe (70), relevait dans la proposition soviétique quatre concessions au point de vue occidental :

(69) Pour prévenir un recours abusif aux inspections sur place, le physicien Léo Szillard a suggéré de pénaliser financièrement le signataire qui prendrait une telle initiative si elle n'aboutissait pas à la détection d'une explosion nucléaire.

(70) Lettre à l'éditeur du *Bulletin of the Atomic Scientists*, volume 16, 5 mai 1960.

acceptation d'un accord *temporaire* dans un domaine *limité*, sur les essais *contrôlables* d'après le rapport *Berkner*. Au printemps, l'accord semblait proche et les Américains élaboraient un système de contrôle dont la mise en œuvre impliquait l'implantation de 21 stations en U.R.S.S., de 23 aux États-Unis et de 1 en Grande-Bretagne. La querelle sur la signification de la poursuite des explosions souterraines et l'absence d'accord sur la fixation du contingent des inspections locales furent la pierre d'achoppement des pourparlers.

Les commentateurs américains ont formulé différentes hypothèses pour expliquer le refus par l'Union soviétique du compromis présenté par les États-Unis, le 21 mars 1961. Les uns avançaient que l'accord aurait exigé la participation de la Chine et que Mao-Tsé-Toung était hostile à la suspension des essais. D'autres suggéraient que les experts soviétiques souhaitaient entreprendre une nouvelle série d'expériences dans l'atmosphère qui seraient détectées par les appareils américains. De ces deux interprétations, la première paraissait plus vraisemblable que la seconde et elle a d'ailleurs été confirmée par les récentes révélations sur les rapports atomiques sino-russes (71). Rien ne prouvait que les Soviétiques avaient respecté la trêve nucléaire pendant la durée de la conférence ; de plus, les expériences qui n'auraient pas échappé aux appareils de détection n'étaient pas selon les techniciens, celles qui répondaient aux exigences du programme soviétique ou américain en cours d'élaboration.

La cause profonde de l'échec demeure l'impossibilité d'obtenir la garantie qu'un accord de limitation des essais sera respecté. Les garanties qui, aux yeux des Américains, consti-

(71) Dans son interview à Walter Lippmann, M. Khrouchtchev déclara que les Français ne signeraient vraisemblablement pas l'accord sur l'arrêt des essais et qu'ils poursuivraient leurs essais pour le compte des Américains. A quoi le journaliste répliqua que les Chinois pourraient entreprendre des essais pour le compte de l'U.R.S.S. M. Khrouchtchev resta silencieux un moment, puis il dit que c'était là une observation raisonnable. Mais, ajouta-t-il, s'il est vrai que la Chine pourrait être en mesure de procéder à des essais atomiques, elle n'est pas encore capable de les entreprendre. Lorsque ce moment sera venu un nouveau problème surgira » (*The Observer*, avril 23, 1961). Le 15 août 1963, le gouvernement chinois révélait que les Soviétiques avaient dénoncé le 20 juin 1959 un accord de coopération pour la technique militaire conclu le 15 octobre 1957. Les Soviétiques avaient promis alors de fournir à la Chine « des modèles de bombes atomiques et une documentation technique pour produire la bombe ». La rupture de cet accord manifeste le souci de l'U.R.S.S. d'empêcher la dissémination de l'arme nucléaire fut-ce au détriment de l'unité du camp socialiste.

tuent un minimum dépassent encore le maximum auquel les Soviétiques sont prêts à consentir. Dans une interview à Walter Lippmann, M. Khrouchtchev considérait l'insistance des puissances occidentales à réclamer 20 inspections annuelles comme la preuve de leur mauvaise foi car ils ne demandaient pas moins que de procéder à une reconnaissance complète du territoire de l'Union soviétique. Si des concessions nouvelles étaient possibles de part et d'autre sur le contingent des inspections sur place, on n'entrevoyait pas de transaction sur l'essentiel : la composition de la commission de contrôle. M. Khrouchtchev ne pouvait accepter que l'exécution de l'accord fût confiée à une seule personnalité neutre. « Parce que, s'il y a des pays neutres, il n'y a pas d'hommes neutres. Vous n'accepteriez pas un administrateur communiste de l'accord et je ne confierai jamais la sécurité de mon pays à un étranger quel qu'il soit. Nous ne pouvons pas créer un nouveau Hammarskjöld, qu'il soit ou non citoyen d'un pays neutre » (72). Mais s'il n'y a pas de neutre, il n'y a pas de contrôle efficace puisque chaque partie demeure libre par l'intermédiaire de son représentant au secrétariat de déterminer les mesures d'inspection qui lui sont ou ne lui sont pas tolérables.

Enfin, un accord sur l'arrêt des essais laisserait aux Grands toutes les armes nécessaires pour s'entre-détruire et n'empêcherait pas d'autres Etats d'en acquérir, ni même de poursuivre des essais, puisque l'accord ne concernait que les puissances détentrices. Le « blâme universel » auquel s'exposerait l'Etat qui ferait détonner sa bombe serait purement platonique et la France n'a pas craint de le braver en expérimentant des bombes atomiques pendant la durée de la conférence de Genève.

En dernière analyse, le problème de l'arrêt des essais est lié à celui, plus vaste, des rapports entre l'Est et l'Ouest et sa solution dépend de la substitution de la coopération ou de la coexistence pacifique entre les deux blocs à la guerre froide fondée sur « l'équilibre de la terreur ».

§ 2. — *Les essais français au Sahara*

La trêve conclue par les trois puissances nucléaires à la veille de la conférence de Genève sur l'arrêt des essais et la recom-

(72) « Krushchev talks Strategy », Walter LIPPMANN, *The Observer*, april 23, 1961.

mandation de la quatorzième Assemblée générale de s'abstenir de procéder à des essais au Sahara ne dissuadèrent pas la France de réaliser une série d'explosions atomiques expérimentales à partir du premier trimestre 1960. La première bombe A française explosa le 13 février 1960 dans le désert saharien du Tanezrouft au Sud-Ouest de Reggane (73) ; trois autres explosions aériennes eurent lieu successivement le 1^{er} avril 1960, le 27 décembre 1960 et le 25 avril 1961 ; trois explosions souterraines se sont déroulées dans le massif d'In Ekker, le 8 novembre 1961, le 1^{er} mai 1962 et en mars 1963. La France accédait ainsi au rang de quatrième puissance nucléaire ; elle renforçait sa position vis-à-vis de ses alliés anglo-saxons mais compliquait la tâche du désarmement.

Les travaux de recherche depuis 1950 et la création d'une infrastructure industrielle avaient rendu possible la construction d'une bombe, mais la décision de réaliser un programme atomique de défense nationale fut prise en 1959 par le Général de Gaulle (74). Elle intervenait après dix ans d'efforts auxquels tous les gouvernements de la IV^e République ont contribué sans opter toutefois de façon irréversible pour une utilisation militaire de l'énergie atomique. En 1951, M. Félix Gaillard, Secrétaire d'Etat chargé des questions atomiques, fit adopter par le Gouvernement et le Parlement dans l'indifférence générale un plan qui prévoyait la construction du centre de Marcoule avec deux réacteurs. M. Yvon assura la direction scientifique de l'entreprise et M. Rocard se consacra ultérieurement à l'étude des problèmes soulevés par une explosion nucléaire. En 1954, la tension internationale était aiguë,

(73) Le communiqué de la Présidence de la République précisait que l'explosion avait eu lieu dans les conditions de puissance et de sécurité prévues. « Ainsi la France, grâce à son effort national, peut renforcer son potentiel défensif, celui de la Communauté et celui de l'Occident. D'autre part, la République française est mieux à même de faire sentir son action pour la conclusion d'accords entre puissances atomiques en vue de réaliser le désarmement nucléaire ». *Documentation française. Chronologie internationale*, 1960, n° 3, p. 22.

(74) Dans son allocution du 3 novembre 1959 à l'Ecole militaire, le chef de l'Etat annonçait la création d'une force de frappe nationale et M. Voilquin, rapporteur pour avis de la commission de la Défense nationale, approuvait le 18 novembre l'effort financier demandé par le gouvernement pour la réalisation de ses projets militaires. Le 8 décembre 1959, était adopté la loi sur « certains équipements militaires » qui autorisait l'engagement de crédits en vue de la constitution d'une force nucléaire nationale. Par la suite des débats budgétaires donnèrent toujours lieu à de vigoureuses interventions contre la « force de frappe ».

les essais battaient leur plein et la Grande-Bretagne accédait au Club atomique : il était inconcevable que la France, dotée d'une solide infrastructure, pût éluder le problème de la bombe. Le Président du Conseil, M. Mendès-France, qui avait à faire face à une situation diplomatique délicate, fut amené à admettre, au vu des rapports que lui faisait son Sous-Secrétaire d'Etat chargé des questions scientifiques, M. Longchambon, que la France avait intérêt à ne pas se priver du prestige que lui confèrerait la maîtrise de l'arme nucléaire. Un accord entre le Commissariat à l'énergie atomique et le Ministère de la Défense Nationale fixa les modalités d'une coopération pour la réalisation de la bombe et, à la fin de l'année 1954, un comité interministériel fit le point de ces études. La durée du travail technologique préalable à l'expérimentation de la bombe étant de trois ans, on prit rendez-vous pour 1958 et l'on convint de juger alors, compte tenu du contexte international, de l'opportunité de passer ou non à la fabrication effective de l'engin (75).

Entre temps, la France réussissait sur le plan diplomatique à ne pas prendre des engagements susceptibles d'entraver ultérieurement sa liberté d'action. En 1957, lorsque se manifesta au sous-comité de Londres un courant favorable à la conclusion d'accords partiels et que l'Union soviétique mit l'accent sur l'arrêt immédiat et contrôlé des essais nucléaires, préalablement à toute mesure de désarmement, la délégation française se montra d'emblée fort réservée. En souscrivant à l'arrêt des essais, la France se serait interdite de fabriquer l'arme nucléaire alors que les puissances détentrices auraient conservé la possibilité d'accroître leurs stocks. Il en serait résulté une discrimination officielle entre les puissances nanties de l'arme nouvelle et celles qui en étaient dépourvues, les premières apparaissant au monde comme étant les seuls véritables Grands. Des considérations de prestige et de « rang » interdisaient à la France de s'associer à une entreprise visant à la fermeture du Club atomique dont elle était bien résolue par ailleurs à forcer les portes. En effet, le 6 juin 1957, M. Edgar Faure affirmait la détermination de la France de rentrer dans la course atomique si rien n'était

(75) V. *Le Monde*, 16 févr. 1961 : « Comment furent entreprises les études qui ont mené à l'explosion de Reggane ». De même, l'article de Nicolas VICHNEY, « La bombe française aura exigé dix ans d'études et d'efforts », *Le Monde*, 31 déc. 1959.

fait pour l'arrêter, et le 16 juin, M. Jules Moch démontrait au sous-comité de Londres le caractère illusoire d'un désarmement nucléaire qui se réduirait à une interdiction des essais non assortie de l'arrêt de la production et de la reconversion des stocks.

Dès lors, la subordination de l'interdiction des essais aux autres mesures contrôlables du désarmement nucléaire devint une revendication constante de la diplomatie française. Elle fut exprimée avec force par M. Couve de Murville, ministre des Affaires étrangères, dans son discours du 25 septembre 1958 à l'Assemblée générale (76). Se fondant à la fois sur le rapport établi par le comité des radiations ionisantes et sur celui de la conférence d'experts sur la détection des essais (77), le représentant de la France déclara que le souci de la santé des hommes n'imposant pas l'interdiction des expériences nucléaires, celle-ci devait être considérée comme une mesure spécifique que l'on peut pratiquement mettre en œuvre avec des moyens de contrôle suffisamment importants et répartis. Le problème qui se posait était celui de l'insertion de cette mesure partielle dans un plan de désarmement plus général. Liée à la cessation des fabrications et à la reconversion progressive des stocks, l'interdiction des essais contribuerait à délivrer le monde du danger de destruction qui le menace à tout instant. Prononcée indépendamment de toute autre mesure de désarmement, elle ne ferait que consacrer le *statu quo* et procurait un sentiment illusoire de sécurité. Les pays dépourvus de l'arme atomique s'interdiraient d'en fabriquer à l'avenir et seraient contraints de s'en remettre entièrement aux puissances nucléaires du soin de les défendre. Celles-ci ne pourraient plus perfectionner l'armement en ser-

(76) On trouvera des extraits de cette intervention dans « Documents sur le désarmement ». XIII^e session de l'Assemblée des Nations Unies. Débats devant l'Assemblée générale et sa commission politique (New York, 16 sept.-13 déc. 1958). *Documentation française*, 1959.

(77) Le Comité scientifique pour l'étude des effets des radiations ionisantes fut créé par la résolution 913 (X) de l'Assemblée générale en date du 3 décembre 1955. Il était chargé notamment de faire dans son rapport une étude comparative des renseignements reçus sur les effets des radiations ionisantes sur l'être humain et sur son milieu. Ce rapport fut transmis au Secrétaire général, le 13 juin 1958, et publié le 10 août. Il est très prudent dans ses conclusions. La conférence d'experts, qui s'est tenue à Genève, du 1^{er} juillet au 21 août 1958 pour étudier la possibilité de déceler les violations d'un accord éventuel sur la suspension des essais, était parvenue à des conclusions positives.

vice, mais il leur serait loisible d'accroître les stocks. Enfin, le monde aurait perdu l'aiguillon qui pousse aujourd'hui au désarmement nucléaire, la pression de l'opinion publique qui n'est alertée au sujet du péril nucléaire que par l'annonce des explosions. « Celles-ci arrêtées, le silence se fera, les fabrications se poursuivront dans le secret des arsenaux et nul ne parlera plus de désarmement ». C'est pourquoi, selon M. Couve de Murville, l'arrêt des essais ne se concevait que dans le cadre d'un désarmement nucléaire effectif.

Néanmoins, l'opinion publique réclamait l'interdiction des essais et un mouvement favorable à cette politique se dessina à la treizième session de l'Assemblée générale des Nations Unies. Les trois puissances nucléaires étaient convenues d'engager des pourparlers sur l'arrêt des essais à partir du 31 octobre 1958 à Genève et, pour donner un gage de leur volonté d'aboutir, le gouvernements des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne résolurent de suspendre leurs expériences pendant un an. D'autre part, les Etats d'Afrique et d'Asie considéraient l'interdiction des essais comme le préambule nécessaire du désarmement. Treize d'entre eux contresignèrent le projet de résolution indien qui demandait « la suspension immédiate des essais d'armes atomiques en attendant que soit conclu un accord entre les Etats intéressés sur les dispositions techniques jugées nécessaires pour assurer le respect de la cessation des essais ». Il demandait en outre aux autres Etats de s'abstenir d'entreprendre des essais d'armes nucléaires et thermonucléaires jusqu'à la conclusion de l'accord principal. Ce texte, qui contenait un appel indirect à la France, fut rejeté le 31 octobre 1958 en Commission politique par trente-six voix contre vingt-six avec dix-neuf abstentions au bénéfice d'un projet déposé conjointement par les représentants de l'Autriche, du Japon et de la Suède :

1° il exprimait l'espoir que la conférence tripartite sur l'arrêt des essais sera couronnée de succès et mènera à un accord acceptable par tous ;

2° il priait les parties intéressées de rendre compte à l'Assemblée générale de l'accord qui pourrait résulter de leurs négociations ;

3° il priait le Secrétaire général de fournir l'assistance et les services de l'O.N.U. à la conférence.

Adopté en Commission politique, ce projet de résolution fut ratifié par l'Assemblée générale, le 4 novembre 1958, par cinquante-cinq voix contre neuf, avec douze abstentions. Il se bornait à émettre un vœu sur l'issue des pourparlers sans adresser de recommandations précises aux parties intéressées ; la France n'avait pas été mise en accusation, mais son répit fut de courte durée.

L'intention manifestée par le gouvernement français d'expérimenter une bombe atomique au Sahara avait suscité l'inquiétude des pays africains riverains et le gouvernement marocain, se faisant l'interprète de cette anxiété, n'avait cessé, à différentes occasions, d'attirer l'attention des milieux français responsables sur les « dangers multiples et les graves conséquences que ne manqueraient pas d'engendrer de telles expériences ». Après que la décision fut devenue officielle, le gouvernement marocain avait renouvelé par note verbale ses démarches auprès de la France afin qu'elle renonce à son projet. Ses représentations ayant été sans succès, le gouvernement marocain décida de soumettre la question à l'Assemblée générale des Nations Unies (78).

La discussion générale s'ouvrit le 4 novembre 1959, par un exposé du représentant du Maroc, M. Tahibi Benhima, suivi d'un exposé du représentant de la France, M. Jules Moch. Le représentant du Maroc dénonça d'abord la prétention de la France de procéder à des essais, non pas sur son territoire national, mais dans « une zone contestée, au milieu d'une Afrique en plein devenir car Reggane n'est pas dans le désert du Tanézarouft, mais dans une des régions d'oasis les plus fertiles du Sahara et où vivent près de 200.000 habitants ». Il s'attacha ensuite à démontrer le danger que les essais nucléaires français feraient courir à la santé des populations de la région, soit dans l'immédiat, soit à long terme. Il ne voyait, pour sa part, aucun inconvénient à ce que la France renforce sa position internationale en se dotant d'une force atomique ; mais il trouvait naturel que la « conscience africaine » s'insurgeât contre l'éventualité d'explosions expérimentales en Afrique.

M. Jules Moch, après avoir rappelé la thèse de son gouver-

(78) La requête du Maroc fut déposée au mois d'août 1959, au lendemain de la Conférence de Monrovia. Les « neuf pays indépendants d'Afrique » avaient alors prié le groupe africain de l'O.N.U. de « prendre les mesures appropriées » pour soulever aux Nations Unies le problème des essais nucléaires au Sahara.

nement en ce qui concerne les armements nucléaires, présentait un dossier scientifique très complet visant à démontrer l'innocuité de l'expérience projetée. Toutes les précautions avaient été prises par la France pour que les populations proches du Sahara n'aient nullement à souffrir des retombées radioactives minimales, en tout cas beaucoup moins importantes que celles provoquées par les expériences antérieures des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de l'Union soviétique. Toutefois les arguments scientifiques présentés par M. Jules Moch n'emportèrent pas la conviction de son auditoire, puisque le projet de résolution, déposé le lendemain par vingt-deux pays d'Afrique et d'Asie (79), demandait à la France de s'abstenir de ses essais en raison des « graves dangers et risques » auxquels seraient exposées les populations de nombreux pays en Afrique et ailleurs. L'appui apporté par les représentants des Etats-Unis et du Royaume-Uni à la thèse française sur l'innocuité des essais élargit le débat en le transférant du plan technique de l'incidence biologique et génétique des essais français, à celui, plus politique, de la conclusion d'un accord général sur l'arrêt des essais.

Le 10 novembre 1959, le Royaume-Uni déposa en commun avec l'Italie un projet de résolution auquel se joignit le Pérou. Moins vigoureux que le texte afro-asiatique, il se bornait à demander à la France de tenir compte des opinions exprimées au cours du débat et émettait l'espoir qu'elle s'associera à un éventuel accord sur la cessation des essais nucléaires. En présentant le projet, M. Ormsby Gore précisait qu'il s'agissait moins de condamner l'attitude de la France que de contribuer à résoudre le problème dans son ensemble ; car la question essentielle était celle de la « cessation de tous les essais par tous les pays sous un contrôle international efficace et non pas seulement la suspension d'une série d'essais par le Royaume-Uni, la France, l'Union soviétique et les Etats-Unis ». En ce sens, le nouveau projet de résolution était « constructif » à la différence du texte afro-asiatique qui ignorait ce problème central.

Le projet de résolution anglo-italo-péruvien exprimait le souci de situer la question des essais français au Sahara dans le contexte de la suspension de essais en général ; mais en fait

(79) Afghanistan, Arabie Saoudite, R.A.U., Birmanie, Ceylan, Ethiopie, Ghana, Guinée, Inde, Indonésie, Irak, Japon, Jordanie, Liban, Libéria, Libye, Malaisie, Maroc, Népal, Soudan, Tunisie et Yémen.

il apportait au projet nucléaire français l'approbation des Nations Unies.

Aussi fut-il repoussé par les signataires de la résolution des vingt-deux qui présentèrent un texte amendé. Son préambule faisait toujours état des dangers courus par les populations africaines du fait de l'expérimentation de la bombe, mais il mettait également l'accent sur l'inopportunité des essais au moment où se déroulaient à Genève des négociations en vue de la « discontinuation des essais d'armes nucléaires et de l'établissement d'un système de contrôle international ». Les Etats participants avaient fait un geste de bonne volonté en suspendant volontairement leurs essais. Il était souhaitable que dans le même esprit « aucun Etat n'entreprenne ni ne recommence des essais de ce genre ». En conséquence, la France était priée de s'abstenir de procéder à ses essais au Sahara.

Le texte fut adopté en commission politique, le 12 novembre 1959 par quarante-six voix contre vingt-six avec dix abstentions et ratifié par l'Assemblée générale le 20 novembre par cinquante et une voix contre seize avec quinze abstentions (80). Le 21 novembre, l'Assemblée générale adoptait à une majorité massive deux résolutions sur la suspension des essais nucléaires. La première, présentée par l'Autriche, le Japon et la Suède formulait des vœux pour le succès des négociations tripartites de Genève « en vue de parvenir à un accord concernant l'interdiction des essais d'armes nucléaires et comportant un système approprié de contrôle international ». Elle fut adoptée par soixante-dix-huit voix avec deux abstentions (France et Afghanistan). La deuxième, présentée par l'Inde et appuyée par vingt-trois pays du groupe afro-asiatique, « faisait appel aux Etats qui participent aux discussions de Genève pour qu'ils maintiennent leur suspension volontaire actuelle des essais et aux autres Etats pour qu'ils renoncent à effectuer de tels essais ». Elle fut adoptée par soixante voix contre une (France) avec vingt abstentions (81).

(80) Les paragraphes du préambule qui dénonçaient les dangers de l'expérience ne furent toutefois pas approuvés lors du vote par articles.

(81) Lors des explications de vote, le représentant français déclara s'être abstenu dans le premier scrutin pour la raison que ce texte ne visait pas son pays et s'adressait uniquement aux Etats négociant actuellement à Genève ; il s'était opposé au projet des vingt-quatre parce que ce texte « rendait officielles et dramatisait des alarmes paraissant actuellement sans fondement et contenait un appel adressé, sans le nommer, à son pays ».

Ainsi, en dépit des assurances prodiguées par la France sur les conditions de sécurité dans lesquelles se déroulerait l'essai nucléaire au Sahara, sa politique atomique était condamnée à la majorité des deux tiers. C'est que le débat ne se situait pas essentiellement au plan de l'argumentation scientifique, mais à celui plus large des implications politiques d'éventuels essais français. Poursuivre un programme d'armement atomique, alors que les trois Grands ont suspendu volontairement leurs essais pour faciliter la conclusion d'un accord en la matière ne pouvait que soulever l'hostilité d'une opinion sensibilisée aux dangers — fictifs ou réels — des retombées radioactives et persuadée que la voie du désarmement passait par l'interdiction préalable des essais. La bonne conscience de la France ne pouvait qu'accroître les préventions des pays du Tiers-Monde à son égard (82) et elle a sans doute suscité sa condamnation à une majorité aussi importante.

Depuis que la France est devenue la quatrième puissance nucléaire, se pose le problème de sa participation aux pourparlers de Genève sur l'arrêt des essais ou de son adhésion à un éventuel accord à Trois. Les termes du communiqué de la Présidence de la République annonçant l'explosion de la première bombe française, autorisaient l'espoir que le chef de l'Etat mît son crédit au service d'un nouvel effort de désarmement, plutôt que d'engager la France dans la voie de la constitution d'une force de frappe nationale (83). Or, depuis, le gouvernement français n'a jamais manifesté la moindre velléité d'abandonner le programme atomique amorcé sous la IV^e République et il a toujours refusé de se prêter aux tentatives de désarmement qui en gêneraient la réalisation. Professant que la défense nationale est le privilège, voire le principe constitutif de l'Etat, le Général de Gaulle se propose en effet de faire le plus rapidement possible de la France une puissance atomique indépendante, c'est-à-dire capable de faire face seule, le cas échéant à une menace d'agression ou, à tout le moins, de forcer la main à un allié hésitant. La constitution

(82) L'hostilité des Etats du Tiers-Monde contre la politique atomique française, se greffait sur un fonds anti-colonialiste. Au cours du débat en commission politique, le représentant de la Birmanie déclara : « Pour les peuples d'Afrique et d'Asie, la bombe atomique est plus qu'un instrument de terreur redouté par tout le genre humain ; elle représente l'instrument de terreur de l'homme blanc ». *Revue des Nations Unies*, 1^{er} déc. 1959, n° 11, p. 18.

(83) V. note 73, p. 219.

d'une force de frappe apparaît donc comme l'expression de la philosophie politique du Général, philosophie que rien ne peut ébranler ou modifier : en renonçant à l'autonomie militaire la France consentirait à son effacement de la scène internationale et elle ne conserverait plus la moindre chance de faire entendre sa voix dans le concert des Grands (84). Dès lors s'explique le mépris affiché par le Général de Gaulle à l'encontre des conférences de désarmement et son peu d'empressement à participer à leurs travaux. Ainsi la proposition soviétique du 28 novembre 1961 d'inviter la France à la conférence des Trois sur l'arrêt des essais resta sans écho. De même, en mars 1962, la France laissa vide sa place à la conférence du Comité des Dix-huit sur le désarmement général. Elle estimait que le seul problème important en la matière était celui du désarmement nucléaire qui ne pouvait être négocié qu'entre puissances disposant d'armes nucléaires ; la proposition que le Général de Gaulle avait faite à M. Khrouchtchev à ce sujet dans son message du 17 février 1962 s'étant heurtée à une fin de non-recevoir, la présence de la France à Genève eût été inopportune. Enfin, l'accord de Moscou du 25 juillet 1963 sur l'arrêt partiel des essais nucléaires n'a eu que des incidences négligeables sur la politique atomique française. Déjà, dans sa conférence de presse du 14 janvier 1963, le chef de l'Etat avait dénoncé la vanité d'une mesure de désarmement qui se réduirait à la suspension des essais et affirmé que rien n'empêcherait la France de se procurer des armements nucléaires « tant qu'il existerait dans le monde des forces nucléaires telles que celles qui s'y trouvent ». Commentant le traité de Moscou, le Général de Gaulle ne changeait pas un iota à sa position antérieure : la France ne souscrirait pas à « quelque combinaison réalisée par-dessus sa tête » alors qu'elle accédait aux moyens de la puissance et elle continuerait à se doter d'une force de frappe aussi longtemps que ne serait pas dissipée la « terrible menace que les armements nucléaires des deux rivaux font peser sur le monde et avant tout sur les peuples qui en sont dépourvus » (85). Dans ces conditions il serait hasardeux de pronostiquer une adhésion de la France à l'accord sur l'arrêt des essais avant

(84) Le Général de Gaulle a clairement exposé ces thèses dans sa conférence de presse du 14 mai 1962.

(85) Conférence de presse du 29 juillet 1963.

qu'elle ait pû accéder, seule ou avec l'aide de ses alliés (86) au rang de puissance atomique, susceptible de pratiquer seule une politique de dissuasion à l'agression par la menace de représailles atomiques. A moins qu'elle renonce à une politique qui s'avèrerait ne pas être à la mesure de son espace géographique et de son économie. Toutefois, aussi longtemps que la souveraineté des Etats constituera un facteur primordial des relations internationales, on ne voit pas le moyen de contraindre la France de modifier sa politique de défense nationale et pas davantage celui d'empêcher d'autres Etats ayant une industrie atomique de lui emboîter le pas.

(86) En effet, aux termes de l'article 91 de l'« Atomic Energy Act » de 1954 amendé, le Président des Etats-Unis peut autoriser la Commission de l'Energie atomique, avec l'assistance du « Department of Defense », à coopérer avec une autre nation et à transférer à cette nation des « pièces non nucléaires des armes atomiques et des systèmes d'armes atomiques, des moyens d'utilisation ou des matières premières, des produits dérivés et des matières nucléaires spéciales ». A condition cependant que « cette nation ait fait des progrès substantiels dans le développement des armes atomiques » et que ces transferts ne « représenteront pas un risque déraisonnable à la défense et à la sécurité communes pendant le temps que cette nation coopèrera avec les Etats-Unis en vertu d'un accord international et qu'elle apportera à la défense et à la sécurité mutuelles une contribution substantielle et matérielle ». Depuis l'explosion de la bombe française, ce sont les risques de la diffusion des armes nucléaires qui semblent faire hésiter les Américains à divulguer à leur allié des renseignements sur les applications militaires de l'énergie atomique.

CHAPITRE II

LE DÉSARMEMENT GÉNÉRAL ET COMPLET. LA CONFÉRENCE DU COMITÉ DES DIX PUISSANCES SUR LE DÉSARMEMENT

Le retrait soviétique de la commission du désarmement en 1957 avait paralysé cet organisme et, bien que les Occidentaux eussent consenti ultérieurement à en élargir l'assise, on ne concevait pas qu'il pût devenir le cadre de négociations fructueuses aussi longtemps que l'U.R.S.S. le tiendrait en suspicion. Or, dans l'immédiat, il était exclu qu'elle revienne y siéger. En effet, dans une note adressée le 14 mars 1958 au Secrétaire général des Nations Unies aux fins de communication, le ministre des Affaires étrangères soviétiques dénonçait les velléités américaines de convoquer la commission du désarmement comme une manœuvre destinée à gêner la préparation diplomatique de la « conférence au sommet » qui devait rechercher une solution concertée au problème du désarmement. Il maintenait également l'exigence d'y faire entrer tous les Etats membres des Nations Unies, car même « dans sa composition actuelle élargie, les représentants des divers blocs militaires occidentaux sont encore majoritaires et ont la possibilité de bloquer toutes les propositions qui ne coïncident pas avec leurs intérêts » (1). L'Assemblée générale accéda à ce vœu : le 4 novembre 1958 était adopté, par soixante-quinze voix avec trois abstentions, un projet de résolution contre-signé par l'Inde et la Yougoslavie qui décidait que « pour 1959 et à titre spécial, la commission du désarmement se composera de tous les Etats membres de l'O.N.U. afin qu'ils soient à même de contribuer de manière continue à une solution de ce problème » (2).

(1) *Revue des Nations Unies*, mars 1958, p. 11.

(2) *Revue des Nations Unies*, nov. 1958, p. 21.

Cet organisme pléthorique n'était pas le cadre approprié pour des échanges fructueux et il devint nécessaire de confier à un comité restreint le soin d'élaborer un compromis. Aussi, les ministres des Affaires étrangères des quatre puissances qui avaient discuté des moyens de relancer la négociation du désarmement (3), convinrent-ils de créer à cet effet un comité paritaire composé de cinq Etats du camp occidental (Canada, Etats-Unis, France, Italie et Grande-Bretagne) et de cinq Etats du camp socialiste (Bulgarie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie et U.R.S.S.). En prenant cette initiative, ils ne contestaient pas « l'ultime responsabilité qui incombe à l'O.N.U. pour les mesures générales de désarmement », mais tenaient compte des responsabilités spéciales des grandes puissances pour définir une base d'accord. D'ailleurs, la commission du désarmement des Nations Unies serait informée des progrès réalisés et, le 7 septembre 1959, elle se réunissait pour prendre acte de la création du Comité des Dix (4). Le 10 septembre, elle adopta à l'unanimité un projet de résolution où s'exprimaient à la fois la satisfaction des Etats membres du fait de la reprise des pourparlers et l'espoir que « les résultats obtenus constitueront une base utile pour l'étude du désarmement à l'O.N.U. ». Le Secrétaire général était prié de fournir les moyens matériels appropriés pour les consultations envisagées. Pourvu de la caution morale et de l'aide matérielle des Nations Unies, le Comité des Dix en reçut aussi des directives de travail.

Depuis 1955, les diplomates semblaient avoir mis entre parenthèses le désarmement général pour se consacrer surtout à la recherche de formules de désarmement partiel. Pourtant à la quatorzième session de l'Assemblée générale des Nations Unies l'idée du désarmement général connut un regain d'intérêt. Le 17 septembre 1959, le secrétaire d'Etat du Royaume-Uni, M. Selwyn Lloyd et le 18 septembre, le Président du Conseil de l'U.R.S.S., M. Khrouchtchev présentèrent successivement un plan de désarmement général et complet. Les échanges de vues en commission politique devaient révéler un écart assez sensible entre ces deux projets, tandis que les

(3) A la conférence qui se tint à Genève du 11 mai au 5 août 1959 pour examiner les questions de Berlin et de la réunification allemande.

(4) Communiqué sur l'établissement d'un comité des Dix puissances sur le désarmement. *N.E.D.*, n° 2675, 11 juin 1960.

interventions de M. Cabot Lodge (Etats-Unis) et de M. Jules Moch (France) mettaient en lumière des dissonances au sein du camp occidental sur la ligne de conduite à adopter pendant les futures négociations. Il convient donc d'exposer les thèses en présence avant d'examiner les travaux du Comité des Dix dont la mission était précisément d'opérer leur conciliation.

Le plan soviétique (5) postulait le « désarmement général et complet », c'est-à-dire la renonciation par les Etats au « maintien de toute force armée, à l'exception de contingents réduits à leur plus simple expression, dotés d'armes légères et chargés de maintenir l'ordre à l'intérieur de chaque pays ». Ce programme radical devait être mis en œuvre en quatre ans et selon la chronologie suivante :

Première étape.

— Réduction des effectifs des forces armées de l'U.R.S.S., des Etats-Unis et de la République populaire de Chine à 1.700.000 hommes et ceux du Royaume-Uni et de la France à 650.000 hommes. Une session spéciale de l'Assemblée générale de l'O.N.U. ou une conférence mondiale fixerait les plafonds d'effectifs des autres Etats. Les armements et le matériel militaire seraient ramenés à des niveaux correspondant à celui fixé pour les forces armées.

Deuxième étape.

— Licenciement de toutes les forces armées dont les Etats disposeraient encore au terme de la première étape du désarmement.

— Suppression des bases militaires situées en territoire étranger et rapatriement des troupes et du personnel militaire qui y sont attachés.

Troisième étape.

— Destruction de tous les types d'armes, y compris les armes de destruction massive et leurs véhicules porteurs.

— Interdiction de la production des armes chimiques et bactériologiques et élimination des stocks existants.

— Interdiction de la recherche scientifique à des fins militaires.

(5) *Op. cit.*, Document III.

— Suppression de toutes les institutions militaires et paramilitaires, ainsi que des crédits militaires sous toutes leurs formes.

L'organe de vérification « aurait librement accès à tous les objets de contrôle » et « pourrait créer un système d'observation aérienne avec prise de photographies sur le territoire des différents Etats ». Mais la portée du contrôle et de l'inspection était fonction du degré de désarmement des Etats aux différentes étapes (6).

Le plan soviétique envisageait exclusivement le désarmement classique dans les deux premières étapes et reléguait le désarmement nucléaire à la fin du processus. Une telle démarche devait nécessairement susciter des réserves de la part des Occidentaux quoiqu'elle tint compte d'une de leurs objections majeures à un accord de désarmement nucléaire : la supériorité soviétique en effectifs et en armements de type classique. Mais la pomme de discorde était toujours le contrôle des mesures de désarmement.

Dans l'exposé des motifs, M. Khrouchtchev avait affirmé que dans le passé, le contrôle avait constitué l'un des principaux obstacles à la conclusion d'un accord et que formuler délibérément des exigences excessives en cette matière reviendrait à rendre l'impasse plus complète. Aussi la voie du désarmement général et complet constituait-elle dans les circonstances actuelles une approche inédite. Dépouillés des moyens matériels de se faire la guerre, les Etats seraient condamnés à coexister pacifiquement et n'auraient d'autre ressource que d'éprouver la supériorité de leurs systèmes sociaux dans une compétition non-belliqueuse. Cette suggestion était séduisante

(6) En commission politique, M. Kouznetsov affirma que son pays était disposé à accepter « le contrôle le plus strict et le plus général sur le désarmement, mais l'ampleur du contrôle à chaque étape devait correspondre à l'ampleur et au caractère des mesures de désarmement » (*Revue des Nations Unies*, déc. 1959, p. 11). Dans une interview accordée à M. Pierre Cot et reproduite partiellement dans *Le Monde* du 28 janvier 1960, M. Khrouchtchev réitéra ce point de vue : « Le contrôle n'est pas une fin en soi, mais un moyen de vérifier l'exécution des engagements de désarmement pris par les Etats. Nous n'avons l'intention d'attaquer personne, aussi n'avons-nous pas besoin de renseignements militaires. Mais nous ne voulons pas que, dans notre pays, sous le couvert du contrôle, on cherche des renseignements militaires. Je pense que cette manière d'aborder le problème du contrôle du désarmement permettra de faire coïncider raisonnablement les intérêts de la sécurité des Etats avec la mise en application des mesures de contrôle indispensables ».

mais elle supposait le problème résolu. Le désarmement général implique en effet qu'à chaque étape du processus soit garantie la sécurité des parties à l'accord et qu'un contrôle efficace des mesures prévues assure le respect par chacun de ses obligations. En ce qui concerne le contrôle du désarmement, le chef du gouvernement soviétique était malheureusement d'une discrétion équivoque. Il admettait que l'on pût « procéder à toute vérification, à toute inspection, s'il surgissait le moindre doute sur la bonne foi de l'une des parties à l'accord ». Mais il s'agissait d'un contrôle *a posteriori*, non du contrôle de la régularité des opérations, le seul concevable dans une atmosphère de méfiance, sinon de tension internationale. Il était absolument exclu que les puissances occidentales consentissent à escamoter leur dispositif militaire sans garantie sérieuse de réciprocité. C'est pourquoi M. Khrouchtchev, pressentant qu'elles n'adhèreraient pas à un projet aussi ambitieux, leur proposa l'alternative du désarmement partiel. Pourraient ainsi faire l'objet d'un accord des mesures telles que l'arrêt immédiat et définitif des essais d'armes nucléaires, la création en Europe occidentale d'une zone de contrôle et d'inspection avec réduction des effectifs étrangers qui y sont stationnés, la création en Europe centrale d'une zone exempte d'armes atomiques, le retrait de toutes les troupes étrangères des territoires des pays européens et la suppression des bases militaires en territoire étranger, la conclusion d'un pacte de non-agression entre les Etats membres de l'O.T.A.N. et les Etats signataires du Pacte de Varsovie et, finalement, la conclusion d'un accord pour la prévention des attaques par surprise.

Cette ouverture fut enregistrée avec satisfaction par M. Cabot Lodge qui déclara que le gouvernement de son pays était disposé à rechercher un accord sur des mesures partielles telles que la réduction de la menace de l'attaque par surprise, l'expérimentation d'un système de contrôle international et la cessation contrôlée des expériences nucléaires. Ces questions avaient déjà été évoquées dans le passé et leur examen prioritaire apparaissait au représentant des Etats-Unis comme la seule voie réaliste conduisant à un accord puisque les carences du contrôle rendaient prématurée l'entreprise du désarmement général.

D'une conception non moins exigeante du contrôle, le représentant britannique, M. Ormsby-Gore, tirait des con-

clusions moins absolues. Le plan de désarmement présenté par M. Selwyn Lloyd, le 17 septembre (7), fixait comme but du désarmement la progression par « étapes équilibrées vers l'abolition de toutes les armes nucléaires et autres engins de destruction massive et vers la réduction des autres armes et des forces armées ». Il comportait trois étapes dont la mise en œuvre n'était pas enfermée dans un délai immuable.

Première étape. On commencerait à étudier les problèmes techniques posés par l'arrêt de la production des matières fissiles à des fins militaires, l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique à des fins exclusivement pacifiques et la limitation des armements de type classique. Le problème de la prévention des attaques par surprise ayant déjà été abordé sous l'angle technique, il était nécessaire d'en examiner les implications politiques. Enfin, il convenait d'étudier la nature et les fonctions de l'organisme international de contrôle qui ne se bornerait pas à contrôler l'exécution des mesures de désarmement, mais assumerait en outre des responsabilités croissantes dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne le maintien de la paix dans un monde désarmé.

La seconde étape serait marquée par de véritables progrès dans la voie d'un désarmement effectif :

- réduction progressive des armements de type classique et des effectifs militaires ;

- arrêt de la production des matières fissiles à des usages militaires ;

- amorçe de reconversion des stocks d'armes nucléaires à des usages pacifiques ;

- mise en place d'un système d'inspection contre les attaques par surprise ;

- élaboration d'un accord par un système garantissant l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique à des fins pacifiques ;

- premières mesures donnant à l'organe international de contrôle le pouvoir d'agir pour maintenir la paix.

L'objectif final que permettrait d'atteindre la *troisième étape* serait un désarmement général opéré par toutes les

(7) *Op. cit.*, Document n° IV, p. 16.

puissances sous contrôle international effectif et comprenant les mesures suivantes :

— l'interdiction de fabrication et d'usage de toutes les armes de destruction massive ;

— l'interdiction de l'emploi de l'espace extra-atmosphérique à des fins militaires ;

— un nouvel examen des moyens permettant de contrôler et, par la suite, d'éliminer les stocks encore existants d'armes nucléaires et autres armes de destruction massive ;

— la mise en place d'un contrôle international effectif des budgets militaires ;

— les réductions finales des armements de type classique et des effectifs militaires jusqu'aux niveaux minima nécessaires pour assurer la seule sécurité intérieure des Etats ;

— l'organe international de contrôle devrait alors trouver sa forme définitive et être doté de tous les pouvoirs nécessaires pour assurer le maintien de la paix.

Si la visée des plans soviétiques et britanniques coïncidait, l'inspiration et l'économie en étaient fondamentalement différentes. La mise en œuvre du plan britannique n'était pas automatique mais subordonnée à l'instauration d'un organe de contrôle et à la constatation par ce dernier de la réalisation progressive des mesures convenues. A chaque étape, le désarmement nucléaire et le désarmement classique étaient imbriqués. Enfin, aucune mesure de désarmement n'était exécutée avant que la possibilité et les modalités de son contrôle aient fait l'objet d'études techniques. La démarche suggérée par la Grande-Bretagne s'inspirait de la tradition réaliste illustrée par les plans franco-britanniques de 1956 et de 1957 et résumée dans la formule « pas de désarmement sans contrôle, pas de contrôle sans désarmement, mais immédiatement tout le désarmement actuellement contrôlable ». On pouvait toutefois se demander si l'exigence du contrôle ne contredisait pas la fixation d'un objectif aussi ambitieux. Les pourparlers antérieurs avaient révélé les limites des systèmes d'inspection : à quoi bon, dès lors, revendiquer le désarmement général et complet si le contrôle en était impossible.

C'est pourquoi, compte tenu des dernières données de la technologie des armements, M. Jules Moch proposa, le 22 octobre 1959, d'accorder une « large priorité aux mesures interdisant d'abord la multiplication, ensuite la fabrication et

la détention de tous les véhicules d'engins nucléaires » (8). Car si la reconversion totale des stocks de matière nucléaire échappait au contrôle, il était encore possible de garantir l'élimination des « plus redoutables véhicules » de la charge nucléaire. La neutralisation des vecteurs désamorcerait les stocks existants de charges nucléaires qui ne pourraient plus être acheminées sur leurs objectifs et perdraient ainsi leur qualité d'instruments virtuels d'une politique agressive. Mais il fallait se hâter, car la multiplication des trajectoires stratosphériques et la mobilité des rampes de lancement faisaient craindre que, dans le domaine complexe des fusées et des satellites, on dépassât aussi le fameux « point de non retour », celui au-delà duquel les mesures d'inspection deviendraient impraticables et où la course aux armements se poursuivrait sans frein.

A un plan soviétique de désarmement général et complet dont le caractère inédit, sinon excessif, ne manqua pas de frapper les esprits peu avertis des données du problème, les Occidentaux avaient répliqué par des initiatives moins spectaculaires, mais susceptibles d'application pratique. La Grande-Bretagne acceptait le cadre du désarmement général mais mettait l'accent sur la progression par étapes et sur le contrôle ; les Etats-Unis s'en tenaient à la conception du désarmement partiel ; enfin, M. Jules Moch, attentif aux incidences stratégiques des derniers développements de la technologie des armements, suggérait l'élimination prioritaire des vecteurs de l'arme nucléaire. Les divergences étaient sérieuses et nettement circonscrites, mais l'atmosphère des relations entre l'Est et l'Ouest, était à la détente et le voyage de M. Khrouchtchev aux Etats-Unis ainsi que son entrevue avec le Président Eisenhower à Camp David (9) laissaient bien augurer de l'élaboration d'un compromis sur le désarmement. De fait, les délégations américaines et soviétiques aux Nations Unies se mirent facilement d'accord sur la rédaction d'un projet de résolution qui donnait satisfaction aux deux parties.

(8) Discours prononcé le 22 octobre 1959 en commission politique, *op. cit.*, p. 17.

(9) Dans le communiqué final des entretiens du camp David (27 sept. 1959), MM. Khrouchtchev et Eisenhower convenaient que « la question du désarmement général était la plus importante qui se pose au monde aujourd'hui ».

D'après ce texte, le Comité des Dix puissances était invité à promouvoir le *désarmement général et complet sous contrôle international efficace* en s'appuyant sur les différentes propositions ou suggestions faites pendant la quatorzième session de l'Assemblée générale. Il lui incombait notamment « d'élaborer en détail des mesures conduisant vers cet objectif », car tout progrès dans ce sens contribuera à préserver l'humanité du danger d'une nouvelle guerre et à la libérer du « lourd fardeau des armements ». Ainsi, la revendication soviétique du désarmement général était nuancée par l'exigence occidentale d'un contrôle efficace et l'énoncé du but à atteindre ne s'accompagnait pas de la référence exclusive à une méthode déterminée : toutes les approches étaient susceptibles de contribuer au règlement de la question du désarmement général et complet. Il n'est donc pas surprenant que l'Assemblée générale ait adopté à l'unanimité, le 20 novembre 1959, un projet de résolution (10) qui, sans se prononcer en faveur de telle ou telle proposition, se bornait à les transmettre toutes au Comité des Dix en exprimant l'espoir que leur conciliation pût servir de base à la recherche d'une solution constructive du problème. Mais l'antagonisme des thèses occidentale et soviétique se manifesta avec éclat à la conférence du Comité des Dix puissances qui tint deux sessions entrecoupées par le « sommet » parisien de mai 1960. Dans une première phase, les débats portèrent sur l'interprétation de la mission du comité et la question restait entière lorsqu'il suspendit ses travaux à la veille de la conférence des chefs de gouvernement qui devait se tenir à Paris. Lorsqu'il reprit ses travaux sur des bases nouvelles au mois de juin 1960, il ne parvint pas davantage à concilier les points de vue antagonistes et s'ajourna *sine die* après le retrait de la délégation soviétique.

Section I

Première session de la Conférence du Comité des Dix puissances sur le désarmement (15 mars-29 avril 1960)

Le débat à la quatorzième session de l'Assemblée générale des Nations Unies avait mis en relief les divisions du camp occi-

(10) Document A/RES/1378 (XIV), *N.E.D.*, n° 2675. Document n° II.

dental en matière de désarmement. En effet, tandis que le Royaume-Uni avait déposé un plan de désarmement global, les Etats-Unis, par empirisme, préconisaient le désarmement partiel (11) ; quant à M. Jules Moch, il faisait figure de franc-tireur en suggérant avant toute autre mesure la destruction des véhicules de la matière nucléaire. Il était donc impératif pour les puissances occidentales d'élaborer une position commune avant d'affronter un bloc soviétique homogène. Des conversations eurent lieu à cet effet à Washington, du 10 février au 3 mars 1960 ; elles se poursuivirent à Paris le 8 mars et aboutirent à la rédaction d'un texte transactionnel (12) qui reprenait les principales dispositions du plan britannique présenté aux Nations Unies par M. Selwyn Lloyd, mais consacrait certaines des idées lancées par la délégation française (13). Dans le camp adverse, le plan de désarmement général et complet de M. Khrouchtchev devint la proposition commune des pays socialistes.

Le désaccord soviéto-occidental sur l'interprétation de la mission du Comité des Dix éclata dès la séance d'ouverture. M. Zorine (U.R.S.S.) réclamait « l'examen pratique de la décision de l'Assemblée générale de l'O.N.U. sur le désarmement général et complet », tandis que M. Eaton (U.S.A.) souhaitait qu'on « se mit d'accord sur des mesures concrètes propres à assurer la sécurité de chaque Etat » en « procédant par petites étapes soigneusement calculées ». Le délégué américain se préoccupait essentiellement de la sécurité des parties au cours du processus de désarmement ; le délégué soviétique de la réalisation de l'objectif final. Ces visées divergentes se reflétaient d'ailleurs dans la texture des deux plans en présence.

Chacun, certes, se déroulait en trois étapes, mais le plan occidental ne prévoyait pas de délai, tandis que le plan soviétique était parachevé en quatre ans. L'organisme de contrôle

(11) Une commission, dite « Commission Coolidge » du nom de son Président, avait été chargée d'élaborer une doctrine du désarmement. Au mois de janvier 1960, elle remit au Département d'Etat un rapport qui servit de base aux recommandations adressées par le Président Eisenhower à la délégation américaine au Comité des Dix.

(12) « Plan de désarmement général et global pour assurer la liberté et la paix du monde », présenté par les cinq puissances occidentales, le 16 mars 1960, *op. cit.*, p. 18.

(13) V. Jean SCHWÆBEL : « Divergences franco-américaines à la veille de la réunion des Dix », *Le Monde*, 8 mars 1960.

international dans les deux cas devait être créé dès le début, mais pour les Occidentaux, il garantissait dès le départ l'accomplissement régulier de toutes les mesures, alors que pour les Soviétiques, il constatait *a posteriori* que les engagements pris ont été tenus.

Les forces classiques étaient, dans le plan occidental, fixées au cours de la première étape à un plafond de 2.500.000 hommes pour l'U.R.S.S. et les Etats-Unis, puis réduites à 2.100.000 hommes pendant la seconde étape et à un niveau correspondant aux « besoins de la sécurité intérieure et aux obligations découlant de la Charte des Nations Unies », durant la troisième étape. Les armes excédentaires étaient stockées sous la surveillance de l'organisation de contrôle. Enfin, une conférence réunirait les autres Etats disposant de moyens militaires notables pour convenir de « réductions ou de limitations appropriées » dont la mise en œuvre interviendrait pendant la seconde étape du processus.

Le plan soviétique était plus radical : à un premier stade, les forces de l'U.R.S.S., des Etats-Unis et de la Chine étaient ramenées à 1.700.000 hommes, celles de la Grande-Bretagne et de la France à 650.000. Leurs matériels étaient réduits sans contrôle préalable. Au cours de la seconde étape, toutes les forces classiques étaient supprimées.

L'armement nucléaire était interdit et détruit dans la troisième étape du plan soviétique, alors que le plan occidental prévoyait, dès la seconde étape, l'arrêt de la production de matières fissiles à des fins militaires, une amorce de reconversion des stocks existants et l'interdiction d'envoi dans l'espace extra-atmosphérique de véhicules porteurs d'armes de destruction massive. Ces mesures seraient parachevées au cours de la troisième étape et déboucheraient sur la réglementation de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique à des fins exclusivement pacifiques.

Quant à la prévention des attaques par surprise, les Occidentaux l'envisageaient au second stade par « l'inspection aérienne, des observateurs au sol à des points convenus et des équipes mobiles, des radars croisés, des notifications de vol des aéronefs et un système de transmission approprié ». L'Union soviétique en faisait une mesure de substitution à son plan de désarmement général en la liant à la création d'une zone d'inspection en Europe et d'une zone dépourvue d'armes atomiques en Europe centrale, ainsi qu'à l'évacuation

des bases étrangères. Enfin, les Occidentaux prévoyaient au dernier stade la création d'une force de police internationale chargée d'assurer « l'application du droit international en vue du maintien de la paix mondiale ». Cette notion était absente du plan soviétique.

Or, les exigences de la sécurité collective commandaient que les progrès dans la voie du désarmement soient accompagnés de mesures visant à renforcer les institutions destinées au maintien de la paix et au règlement pacifique des différends internationaux. Car ni l'engagement le plus solennel, ni le système d'inspection le plus efficace ne seront pleinement suffisants pour garantir que tous les Etats réaliseront et maintiendront le désarmement complet et s'abstiendront de tout acte de violence en toutes circonstances. Même après l'abolition de toutes les forces militaires, il y aura toujours de nombreuses forces de police interne susceptibles de servir des desseins agressifs et de constituer éventuellement un grave danger pour un pays voisin en l'absence d'une force de police mondiale puissante et disciplinée. L'Union soviétique devait convenir peu après (14) de la nécessité de prendre des mesures en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales pendant et après la mise en vigueur du programme de désarmement général et complet. Toutefois, en exigeant que la force de police internationale fût placée sous l'autorité du Conseil de Sécurité, l'U.R.S.S. manifestait l'intention d'user du privilège du veto pour contrecarrer toute action dirigée contre ses intérêts nationaux. Cette réserve réduisait considérablement la portée de la concession soviétique, mais elle était conforme à la philosophie politique de la Charte des Nations Unies. Une force armée supra-nationale ne pouvait être que l'instrument d'exécution des décisions d'un gouvernement mondial dont l'instauration eût impliqué une modification substantielle de la physionomie actuelle du monde (15).

(14) Cf. *infra*, p. 244.

(15) MM. GRENVILLE CLARK et LOUIS B. SOHN ont exposé dans leur ouvrage *La paix par le Droit mondial* un projet de réforme de l'O.N.U. visant à la constitution d'une autorité mondiale superétatique. Dans son encyclique *Pacem in terris*, le pape Jean XXIII a également souligné la nécessité de la constitution d'une « autorité publique de compétence universelle ». Car « le bien commun universel pose des problèmes de dimensions mondiales qui ne peuvent être résolus que par une autorité publique dont le pouvoir, la constitution et les moyens d'action prennent eux aussi des dimensions mondiales et qui puisse exercer son action sur toute l'étendue de la terre ».

L'écart considérable entre les thèses en présence laissait mal augurer de l'issue des entretiens qui se déroulèrent en trois temps. Du 15 au 25 mars 1960, un travail d'explication fut tenté de part et d'autre sur quelques clauses des plans déposés ; puis, jusqu'au 8 avril, les Occidentaux réclamèrent la négociation de points précis tandis que l'Union soviétique désirait une discussion sur les principes d'un « désarmement général et complet ». Enfin, les échanges de vues ultérieurs étaient manifestement destinés à « tenir » jusqu'à la suspension des travaux qui intervint le 29 avril 1960.

Le principal terrain à explorer était la question du contrôle dont la solution conditionnait le règlement de l'ensemble du problème du désarmement. C'est à M. Jules Moch que revint la tâche de sonder le délégué soviétique, le 18 mars (16) et il obtint le 23 mars de M. Zorine des précisions qui lui permirent d'établir six points d'accords entre l'Est et l'Ouest (17) : création d'une organisation internationale, nécessité de contrôler toutes les opérations de désarmement du début jusqu'à la fin, maintien du contrôle après le désarmement, obligation d'envoyer à l'organisation des déclarations relatives aux effectifs et aux armements classiques, contrôle des quantités de matériels et d'effectifs à réduire, implantation de contrôleurs internationaux.

Toutefois, sur la simultanéité du désarmement et du contrôle, M. Zorine fut très évasif : « Mettons-nous d'accord sur les mesures de désarmement ; les opérations de contrôle seront ensuite faciles à imaginer. D'ailleurs comment peut-on déterminer la nature du contrôle sans en connaître l'objet ? ».

Enfin, M. Zorine répondit négativement à la question sur le contrôle des « existants » anciens ou nouveaux en sus de celui des quantités éliminées. Les Etats parties à l'accord fourniraient à l'organe international de contrôle des déclarations concernant l'importance de leurs effectifs et de leurs armements de type classique, déclarations dont la sincérité devrait être présumée. Le contrôle se bornerait à vérifier la conformité des réductions opérées aux chiffres prévus par le programme de désarmement. « Car, il serait peu réaliste de

(16) Exposé de M. Jules Moch sur les précisions à obtenir en ce qui concerne le contrôle, *op. cit.*, p. 26.

(17) Exposé sur le parallélisme du contrôle et du désarmement, *op. cit.*, p. 30.

conférer aux organes de contrôle, au cours de la mise en œuvre du programme de désarmement, le soin de contrôler les armements qui, aux termes du traité, resteraient à la disposition des Etats. Cela pourrait être exploité à des fins d'espionnage et les Etats soucieux de leur sécurité ne sauraient l'accepter » (18).

Ces divergences ne portaient que sur le contrôle des éléments conventionnels qui ne sont ni les seuls, ni les plus importants d'un plan de désarmement. A maintes reprises, M. Jules Moch avait insisté sur le caractère impératif du désarmement nucléaire et, le 22 mars, il dégagea quatre aspects sur six qu'il estimait contrôlables : l'arrêt des essais, l'interdiction de la fabrication des matières fissiles, celle de leur emploi à des fins militaires, la reconversion rapide des stocks. Mais l'interdiction d'emploi et de détention de l'arme nucléaire étaient hors de portée de tout contrôle.

Les carences du contrôle interdisaient donc aux puissances occidentales de souscrire au programme radical présenté par l'Union soviétique. Et tandis que M. Zorine réclamait une nouvelle fois, le 25 mars, une discussion sur les principes, M. Eaton demandait que la conférence passât du « général au particulier », c'est-à-dire discutât des détails concrets d'un point précis. Le 29 mars, il offrit de ramener immédiatement les forces américaines à 2.100.000 hommes, — ce qui équivalait à une réduction de 16 % (19) si les Russes se déclaraient prêts à appliquer la même mesure. M. Zorine lui répliqua qu'elle ne ferait que consacrer le niveau des effectifs existants. En fait, elle aurait constitué pour l'Union soviétique un sacrifice plus grand que pour les Etats-Unis, car, en dépit des réductions unilatérales opérées depuis 1955, les forces armées soviétiques étaient fortes de 3.623.000 hommes en janvier 1960 (20) au moment où était annoncée une nouvelle démobilisation (1.200.000 hommes). M. Zorine repoussa également les autres suggestions de M. Eaton relatives tant à l'interdic-

(18) Extrait de l'intervention de M. Zorine du 23 mars, cité par M. Jules Moch dans son exposé du 24 mars, *op. cit.*, p. 31.

(19) D'après les estimations de M. Raymond Garthoff (« Soviet strategy in the nuclear age »), les effectifs des forces armées des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. étaient respectivement de 2.500.000 et 3.800.000 hommes.

(20) De l'aveu même de M. Khrouchtchev, dans son rapport sur le désarmement présenté à la quatrième session du Soviet suprême le 14 janvier 1960. V. « Documents soviétiques sur le désarmement », *N.E.D.*, n° 2637, 25 fév. 1960.

tion du lancement de satellites artificiels porteurs de charges thermonucléaires (1^{er} avril) qu'à l'arrêt de la production de matières fissiles à des fins militaires (14 avril) et réaffirma ses positions anciennes sans apparence de modification ni perspectives de flexibilité.

C'est alors que les puissances occidentales résolurent d'entrer dans le jeu de M. Zorine, en exposant à leur tour les principes d'un « désarmement général et complet sous contrôle international efficace ». M. Jules Moch se fit leur porte-parole le 26 avril (21). Dans son intervention, il posa que tout accord était subordonné à quatre conditions : désarmement par étapes, imbrication du désarmement nucléaire et classique, contrôle continu et efficace, progressivité des négociations. En d'autres termes, il convenait de mettre en œuvre la première étape sitôt intervenue une entente sur son contenu, tout en poursuivant les négociations sur les points en suspens. « Attendre pour entreprendre quoi que ce soit que l'on soit d'accord sur tout, c'est s'exposer à ne rien obtenir du tout ». Cette considération justifiait l'adoption d'une méthode empirique et progressive. Enfin, le désarmement général impliquait l'organisation d'une force contraignante pour assurer le respect de l'ordre et du droit international et garantir l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique.

En situant le débat au plan des principes, comme l'exigeaient les Soviétiques, M. Jules Moch ne satisfait pas pour autant M. Zorine qui qualifia le texte occidental de « document de la onzième heure, qu'on nous présente avant le départ du train ». L'impasse était totale et seule la conférence au sommet pouvait tirer la conférence du Comité des Dix de l'ornière. Le 29 avril, les représentants des Etats participants se séparèrent sans parvenir même à rédiger un communiqué anodin constatant soit « un certain rapprochement entre leurs points de vue » (version soviétique), soit « une clarification de quelques différences de conception » (version occidentale).

(21) *Op. cit.*, p. 42.

Section II

Seconde session de la Conférence du Comité des Dix puissances sur le désarmement (7-28 juin 1960)

L'échec de la « conférence au sommet » a préfiguré l'enlèvement de la conférence du désarmement dans un débat de procédure auquel les délégations des pays de l'Est mirent un terme en rompant les négociations le 27 juin 1960.

Lorsque le Comité des Dix reprit ses travaux le 7 juin, l'Union soviétique déposa un projet de désarmement (22) qui allait au devant des « suggestions, considérations et vœux exprimés au cours de la première session de la conférence » (23). Certes, le gouvernement soviétique revendiquait toujours le désarmement général et complet, mais il renonçait à fixer un délai impératif de quatre ans pour sa mise en œuvre. Il acceptait le principe de l'organisation d'une force armée internationale chargée, sous l'autorité du Conseil de Sécurité, du maintien ou du rétablissement de l'ordre international. Enfin, il proposait de commencer le désarmement par la destruction de tous les véhicules de l'arme nucléaire en contre-partie de l'interdiction des armes de destructions massives, de la cessation de leur production et de la liquidation de leurs stocks. C'était une légère concession à la thèse exposée par M. Jules Moch, le 22 octobre 1959 et réaffirmée par le Président de Gaulle dans son allocution du 31 mai 1960, d'une élimination progressive des véhicules.

Le gouvernement soviétique tenait compte des objections soulevées par son plan du 19 septembre 1959, qui prévoyait seulement le désarmement classique aux deux premières étapes et reléguait le désarmement nucléaire à la fin du processus. Bouleversant l'ordre antérieur des priorités, il proposait cette fois-ci de commencer le désarmement par l'élimination des véhicules de l'arme nucléaire.

(22) V. le texte de la proposition du gouvernement soviétique, *N.E.D.*, n° 1698, 9 sept. 1960, p. 19.

(23) Exposé de M. Zorine en date du 7 juin 1960, *N.E.D.*, n° 2699, 15 sept. 1960, p. 79.

Toutefois l'équivoque du contrôle subsistait en dépit de l'abondance des développements consacrés à cette question dans les textes soviétiques. Il ressortait de ces documents que l'organe de contrôle était voué à un rôle passif : il se bornait à vérifier sur place l'exactitude des renseignements fournis et la réalité des réductions ou éliminations convenues sur cette base. Les inspecteurs ne pouvaient se déplacer pour vérifier la sincérité des déclarations, pour déceler les stocks clandestins ou pour en empêcher la reconstitution. Dans ces conditions, les puissances occidentales étaient d'autant moins disposées à souscrire à un plan sans garanties sérieuses que ses implications stratégiques mettaient en péril leur sécurité. Les échanges de vues au cours de la seconde session du Comité des Dix se réduisirent donc à des polémiques sur les incidences militaires de l'élimination des vecteurs et sur des modalités d'application du contrôle.

§ 1. — *L'équilibre stratégique, l'élimination des véhicules et l'évacuation des bases étrangères*

L'équilibre stratégique repose sur la détention par les deux Grands d'une force de frappe thermonucléaire leur permettant de s'infliger mutuellement des ravages intolérables. Cette conjoncture suffit à assurer la défense nationale des deux leaders atomiques, mais les données de la géographie compliquent leur tâche vis-à-vis des Etats auxquels ils sont liés par un pacte d'assistance mutuelle. Car si la stratégie et la politique des deux Grands sont en grande partie dominées par le souci de la défense nationale il n'en est pas moins vrai qu'elles sont aussi au service d'une coalition d'Etats partageant une même façon de vivre et que cet impératif impose aux Etats-Unis surtout des servitudes nouvelles.

Le « bloc communiste occupe un territoire qui est pratiquement d'un seul tenant », tandis que les membres de « l'alliance du monde libre sont séparés les uns des autres par de vastes étendues d'eau » (24). La défense des Etats communistes d'Europe orientale est donc assurée essentiellement par le système de défense nationale de l'U.R.S.S. tandis que les Etats-Unis ne peuvent jouer leur rôle vis-à-vis de leurs

(24) Exposé de M. Eaton du 15 juin 1960, *N.E.D.*, n° 2699, 15 sept. 1960 p. 67.

alliés qu'en implantant sur leur territoire des bases militaires destinées à accroître le pouvoir de dissuasion des forces stratégiques de l'Ouest. La vulnérabilité du sol américain aux fusées soviétiques depuis 1957 rendait plus indispensable que jamais la présence des troupes anglo-saxonnes en Europe afin d'accréditer la plausibilité d'une intervention des Etats-Unis en cas d'agression soviétique sur le continent. L'évacuation des bases étrangères (25) et l'élimination des véhicules de l'arme nucléaire permettraient à l'Union soviétique de s'emparer sans coup férir d'un certain nombre de pays dont la « libération » ultérieure serait hypothétique, car les deux Grands devraient en supporter les frais nucléaires à moins qu'ils les fassent payer aux peuples qu'il s'agirait de délivrer. On conçoit dès lors que le délégué américain ait émis d'emblée les réserves les plus expresses sur la revendication soviétique de l'élimination prioritaire des « principaux moyens de protection du monde libre contre l'agression » et du « retrait total et immédiat de toutes les forces armées des Etats-Unis des régions d'outre-mer ». Une telle clause contrevenait manifestement au principe selon lequel « aucun Etat ne doit à aucune étape bénéficier d'avantages militaires résultant du processus du désarmement » (26). M. Zorine lui ayant répliqué que le parallélisme des mesures de désarmement assurerait l'égalité pour tous les pays en empêchant quiconque d'en tirer un avantage militaire, M. Eaton fut amené à préciser sa pensée le 15 juin (27).

Certes, l'élimination des véhicules de l'arme nucléaire et l'évacuation des bases étrangères concernaient tous les Etats parties à l'accord, mais il n'était pas évident que « ces mesures affecteraient dans une mesure égale le potentiel militaire de tous les Etats intéressés. Lorsque des éléments essentiels de la situation militaire des Etats diffèrent, comme par exemple, leur situation géographique, les lignes de transport et de communication dont ils disposent et l'ensemble de leur système logistique, une mesure donnée de désarmement aura un effet différent pour chacun d'eux... ». Ainsi, le retrait des troupes

(25) Selon M. Ormsby-Gore, l'Union soviétique entendait par base étrangère toutes les forces armées et les armements, tout le potentiel de combat militaire et même paramilitaire dont un Etat peut disposer à l'extérieur de ses frontières nationales (Exposé en date du 16 juin 1960, *N.E.D.*, n° 2699, p. 53).

(26) Exposé de M. Eaton du 10 juin 1960, *op. cit.*, p. 66

(27) Exposé de M. Eaton du 15 juin 1960, *op. cit.*, p. 67.

stationnées dans les territoires d'autres Etats et l'élimination de la quasi-totalité des avions et des navires, paralyseraient le transport et le ravitaillement des troupes de l'O.T.A.N. en cas d'agression, alors que du simple fait de la situation géographique, ces mesures n'empêcheraient pas le transport et le ravitaillement des troupes communistes par des routes terrestres ininterrompues. De surcroît, les facteurs distance et temps favorisaient nettement le camp soviétique.

L'application d'une seulement des deux propositions — suppression des vecteurs ou évacuation des bases étrangères — était aussi peu satisfaisante pour l'Occident. Dans la première hypothèse, les troupes anglo-saxonnes se trouveraient isolées sur le continent européen et privées des armes modernes qui compensent leur infériorité numérique. Dans la seconde hypothèse, les forces armées de l'O.T.A.N. seraient « considérablement affaiblies par le retrait des forces des Etats-Unis à plusieurs milliers de mille, de l'autre côté de l'Atlantique ». Même une égalisation des forces des Etats-Unis et des forces soviétiques ne suffirait pas à maintenir l'équilibre de la situation militaire en Europe en cas de retrait immédiat des troupes anglo-saxonnes. Par conséquent, sous quelque angle qu'on l'envisageât, la proposition soviétique était inacceptable car elle conférait au camp soviétique un avantage très net au cours du processus du désarmement. En rompant l'équilibre stratégique, elle créerait une situation instable dans laquelle le danger d'un conflit militaire augmenterait au lieu de diminuer. Il convenait de peser avec soin ce risque avant de « demander au monde d'appliquer des mesures hâtives, non éprouvées, radicales et immédiates ».

Le lendemain, M. Ormsby-Gore (Grande-Bretagne) appuya la thèse américaine sur les bases étrangères (28). Il rappela que depuis 1953 (29), l'U.R.S.S. revendiquait l'évacuation des « bases établies sur sol étranger » qui menaçaient la paix et la stabilité du monde et accroissaient les risques de guerre. Or, il paraissait difficile d'accorder un traitement spécial aux bases situées outre-mer alors qu'elles différaient seulement des bases nationales par des avantages d'ordre géographique

(28) Exposé du 16 juin, *op. cit.*, p. 53.

(29) Discours de M. Vychinski à la huitième session de l'Assemblée générale des Nations Unies et réponse de M. Selwyn Lloyd, en date du 23 novembre 1953, A/C.1/S.R. 673, p. 29.

et stratégique. C'est la logique de la stratégie et de l'armement moderne et non de prétendus desseins agressifs qui avaient incité les Etats-Unis à multiplier des bases sur le territoire de leurs alliés. Ce faisant, ils assuraient à la fois la défense du continent américain et celle des pays hôtes. Tant que subsisteraient la tension et la méfiance internationales, elles seraient une pièce essentielle de la stratégie de dissuasion et contribueraient au maintien de la paix. Leur évacuation ne pourrait résulter que de l'application du programme de désarmement général et non être envisagée au premier stade des opérations.

Les Etats-Unis manifestaient ainsi clairement leur volonté de maintenir l'équilibre stratégique au cours du processus de désarmement. Pour des raisons de sécurité l'élimination prioritaire des véhicules se serait heurtée à une fin de non recevoir, même si elle avait été revendiquée isolément ; assortie de l'évacuation des bases étrangères, elle avait encore moins de chances d'être acceptée. D'ailleurs, la revendication soviétique était essentiellement une manœuvre destinée à exacerber les divisions du camp occidental. L'élimination des véhicules de l'arme nucléaire était une idée française que les Soviétiques trouvaient habile de consacrer dans leurs plans de désarmement puisque les Américains n'y souscriraient pas.

Certes, les Soviétiques n'avaient retenu de la thèse française que les éléments qui s'accordaient à leur propos ainsi que M. Jules Moch s'appliqua à le démontrer en s'appuyant sur des déclarations faites par le Président de la République française (30). Les Russes demandaient la destruction intégrale des véhicules en douze ou dix-huit mois, alors que la France avait suggéré l'élimination progressive des seuls vecteurs de l'arme nucléaire (31). En effet les applications pacifiques des différents engins excluaient qu'on les détruisît tous. D'autre part, la paix mondiale reposait sur « un équilibre de la terreur qui traduisait, dans le domaine des armes les méfiances réciproques empoisonnant les rapports entre gouvernements » : le rétablissement progressif de la confiance et non la mutation brusque proposée par l'Union soviétique,

(30) Discours du 7 avril 1960 devant la chambre des Lords, du 25 avril 1960 devant le Sénat et la Chambre des représentants des Etats-Unis, du 31 mai 1960 au Palais de l'Elysée ; message à M. Khrouchtchev en date du 10 juin 1960.

(31) Exposé de M. Jules Moch du 15 juin, *op. cit.*, p. 34. V. également : Jules Moch : « Le contrôle, condition essentielle du désarmement » *Le Monde diplomatique*, août 1960.

entraînerait la liquidation des forces atomiques de dissuasion. Enfin, la nécessité d'études techniques ardues imposait une démarche progressive ajustée aux possibilités du contrôle : seraient neutralisés successivement les satellites, les fusées, les bâtiments de surface, les sous-marins et les avions. Vouloir éliminer tous les véhicules dès la première étape aboutirait à différer longtemps cette première étape, donc à poursuivre la course aux armements dévastateurs avec tous ses risques et tout son coût. C'est pourquoi M. Jules Moch demandait à l'Union soviétique d'accepter « l'élimination des véhicules de l'arme nucléaire de façon à la fois réaliste et réalisable, c'est-à-dire en la fondant sur des études sérieuses et sur des contrôles efficaces ».

Cependant, même à ces conditions, les Etats-Unis n'auraient pas souscrit à l'élimination prioritaire des véhicules. Fidèles à la méthode empirique qui leur tenait lieu de doctrine, ils revendiquaient l'application immédiate de « mesures raisonnables et contrôlables » telles que l'interdiction du lancement de satellites portant des charges thermonucléaires et la prévention des attaques brusquées par la notification préalable des expériences balistiques et par l'inspection sur place des sites de lancement. Il s'agissait dans les deux hypothèses d'un contrôle sans désarmement qui ne mettrait pas fin à la course aux fusées, s'il n'était destiné principalement à fournir au Pentagone des renseignements susceptibles de « compenser certaines faiblesses du système militaire américain » (32). L'accent mis par M. Jules Moch sur l'utilisation pacifique et la mise en dépôt des véhicules incita M. Zorine à demander des précisions sur le degré d'adhésion des puissances occidentales à la thèse française et sur la signification de la substitution du contrôle des véhicules à leur suppression pure et simple (33). Les réponses évasives de M. Moch ne donnèrent pas satisfaction à M. Zorine qui résuma ainsi la position française. A un premier stade étaient instituées diverses formes de contrôle (satellites, fusées d'un certain type, lieux de fabrication), la destruction partielle des véhicules n'intervenant qu'ensuite. La formule était assez proche de celle que suggéraient les Américains et M. Zorine ne put s'empêcher d'inter-

(32) *New York Times*, 14 juin 1960.

(33) Echange de questions et de réponses entre MM. Moch et Zorine, le 20 juin 1960, *op. cit.*, p. 41.

prêter cet alignement comme un abandon des idées exprimées naguère par la délégation française.

Après trois semaines de pourparlers, l'impasse était complète. En consacrant certaines des idées françaises sur l'élimination des véhicules de l'arme nucléaire, la nouvelle proposition soviétique avait pris au dépourvu les délégations occidentales dont certaines n'acquiesçaient que du bout des lèvres à la conception de M. Jules Moch. M. Eaton opposa immédiatement une fin de non recevoir à la revendication simultanée de l'élimination des véhicules et de l'évacuation des bases étrangères, ces mesures ayant pour effet de rompre « tous les arrangements de sécurité collective du monde libre ». M. Jules Moch, de son côté, mettait l'accent sur l'élimination progressive des véhicules, épousant ainsi la thèse américaine d'un contrôle sans désarmement que l'Union soviétique n'acceptera jamais. Dès lors, les polémiques sur le contrôle et sur la chronologie des opérations de désarmement revêtiront un caractère formel et se prolongeront sans résultat jusqu'à la rupture des pourparlers, le 28 juin 1960.

§ 2. — *La chronologie des opérations et le contrôle du désarmement*

Dans une première intervention (34), M. Jules Moch avait exprimé des réserves sur les délais et le calendrier du désarmement tel que le concevait l'Union soviétique. Certes, il n'était plus question dans le nouveau programme du délai impératif de quatre ans, mais Moscou n'avait pas renoncé pour autant à la notion de « délai fixé par accord ». Or, il était impossible de préciser d'avance combien de temps il faudrait d'abord à une conférence mondiale pour négocier un accord, ensuite aux diverses commissions d'études pour formuler des conclusions unanimes sur des problèmes techniques particulièrement délicats, enfin, aux divers gouvernements pour exécuter le traité dans « le monde incertain où nous vivons ». Toutefois, certaines dispositions du plan soviétique laissaient des chances à la négociation. En effet, au terme de chacune des trois étapes, l'organe de contrôle était tenu de dresser le bilan de l'exécution des mesures prévues et de faire rapport à ce sujet

(34) Exposé du 13 juin 1960, *op. cit.*, p. 29.

au Conseil de Sécurité. Un vote négatif entraînerait la suspension des opérations de désarmement, et mettrait en question le délai initial qui devenait un simple article de présentation respecté seulement si un vote positif constatait l'exécution correcte des opérations convenues. Par ce biais, les vues soviétiques rejoignaient celles de la France, puisque le délai était subordonné à un vote du Conseil de Sécurité dont nul ne saurait préjuger.

Abordant ensuite la question du contrôle (35), le chef de la délégation française réitéra ses exigences traditionnelles. « Même si des rapprochements apparaissaient en certains domaines, jamais l'Occident n'accepterait un accord de désarmement sans qu'un système de contrôle efficace donne des garanties indispensables à la sécurité ». Relevant les éléments positifs de la nouvelle proposition soviétique, M. Jules Moch en donnait l'énumération suivante :

- la création d'une organisation internationale du désarmement chargée d'assurer le contrôle des mesures de désarmement convenues ;

- le principe du contrôle de l'exécution de chaque mesure de désarmement depuis son début jusqu'à son achèvement et le maintien ultérieur de ce contrôle ;

- l'envoi par chaque gouvernement, à l'Organisation internationale du désarmement, de déclarations portant sur ses armements et ses effectifs ;

- le contrôle effectif des quantités éliminées d'armements et d'hommes ;

- l'application du contrôle par des organismes et des contrôleurs internationaux.

En revanche, des ambiguïtés, sinon des désaccords, subsistaient sur des questions aussi fondamentales que le lien entre le désarmement et le contrôle, le contrôle des « existants » et le rôle actif du contrôle.

La première question portait sur le parallélisme de la négociation des mesures de désarmement et des mesures de contrôle. En effet, il ne suffit pas de proclamer qu'une opération déterminée sera contrôlée du début jusqu'à la fin, il faut encore prévoir des mesures précises à cet effet dès la signature du traité. Or, la proposition soviétique subordonnait la négo-

(35) Exposé en date du 14 juin 1960, *op. cit.*, p. 31.

ciation de mesures pratiques de contrôle par une commission préparatoire à la signature du traité de désarmement où ne figureraient que des dispositions générales et vagues. Retenir cette procédure c'était s'exposer à souscrire à des obligations de désarmement sans contrepartie de contrôle si des pourparlers ultérieurs échouaient. Pour écarter ce risque, les puissances occidentales suggéraient la chronologie suivante (36) :

1° négociation des mesures de désarmement et des mesures de contrôle correspondantes, à la fois générales et pratiques ;

2° signature d'un traité reproduisant les unes et les autres ;

3° entrée en vigueur du traité et, simultanément installation des organismes de contrôle correspondant aux mesures de la première étape.

La deuxième question était celle du contrôle des « existants ». Le gouvernement soviétique acceptait le contrôle des quantités d'armements éliminées ou détruites, mais non de celles existant auparavant ou subsistant après réduction. Or la seule constatation des destructions effectuées ne sert à rien puisqu'elle ne donne à aucun degré la certitude que le traité est correctement exécuté. Le contrôle doit permettre de connaître non seulement les quantités éliminées, mais aussi celles qui subsistent. Ce qui conduit à poser la troisième et dernière question, celle du rôle actif du contrôle.

Tout organisme de contrôle possède des attributions de deux types différents. Il opère d'une part d'après les indications que lui fournit le gouvernement contrôlé. C'est ce qu'on pourrait appeler son rôle passif. Il n'a pas d'initiative en la matière. On l'informe, par exemple, que tel arsenal abrite tant de matériels d'un type donné. Il vérifie sur place que les « existants » correspondent aux renseignements fournis.

Mais il doit aussi pouvoir s'assurer qu'il n'existe pas ailleurs que dans l'arsenal signalé des matériels non déclarés et du même type. C'est ce qu'on devrait considérer comme son rôle actif dont l'exercice permet seul de vérifier la sincérité des

(36) La chronologie selon le plan soviétique était la suivante :

1° Signature du Traité de désarmement général et complet.

2° Négociations au sein d'une commission préparatoire des mesures pratiques de contrôle.

3° Entrée en vigueur du Traité et, simultanément installations des organismes de contrôle correspondant aux mesures de la première étape.

déclarations des gouvernements intéressés. Priver le contrôle de cette dimension présupposerait la confiance alors qu'il a précisément pour mission de la rétablir en garantissant le respect de l'« accord sur la limitation des armements ». Tout progrès sur la voie du désarmement dépendait donc de l'acceptation par les délégations de l'Est des trois principes suivants :

1° les modalités du contrôle seront discutées avant la signature du traité et l'exécution des mesures de désarmement et de contrôle sera simultanée ;

2° le contrôle portera non seulement sur les quantités éliminées mais encore sur les quantités subsistant après ces éliminations afin de s'assurer de leur concordance avec les obligations du traité ;

3° le contrôle doit pouvoir vérifier non seulement l'exactitude des déclarations des gouvernements intéressés, mais également leur sincérité en s'assurant qu'il n'existe pas de stocks clandestins.

Le 14 juin, M. Zorine donnait des réponses satisfaisantes aux questions de M. Jules Moch sur le délai et la chronologie des opérations, mais persistait à concevoir restrictivement les pouvoirs de l'organe de contrôle. Le chef de la délégation soviétique convenait que la mise en œuvre des mesures prévues à la seconde et à la troisième étape dépendait des votes du Conseil de Sécurité et que le délai global était automatiquement remis en cause par un vote négatif. Le gouvernement soviétique abandonnait ainsi la thèse, longtemps soutenue, de l'automatisme dans l'exécution du traité.

La réponse à la question sur la séquence des opérations était également satisfaisante : l'Union soviétique consentait à ce que la commission préparatoire fut instituée avant la signature du traité et convenait de la nécessité de négocier le contrôle d'une mesure de désarmement en même temps que cette mesure elle-même.

Toutefois, la doctrine soviétique sur les pouvoirs de l'organe de contrôle demeurait inchangée : la détermination des existants et la recherche des stocks clandestins lui échappaient. Il ne disposait d'aucune initiative et était dépourvu de la « liberté d'action nécessaire pour remplir pleinement sa mission qui est de rétablir la confiance en donnant à chaque gouvernement la certitude que les autres remplissent correctement leurs obligations ».

Ces divergences sur la conception du contrôle eussent empêché la conclusion d'un accord même si l'unanimité s'était faite sur la proposition soviétique du 7 juin 1960. Mais celle-ci soulevait d'autres objections de la part des délégations occidentales et en particulier celle de conférer au camp communiste un net avantage militaire lors du processus de désarmement. L'impasse était totale et le 17 juin au soir, M. Frédéric Eaton s'envolait à Washington pour recueillir des instructions en vue de relancer la discussion. Mais cette démarche fut vaine puisque les délégations de l'Est rompirent la négociation le 27 juin, quelques heures seulement après le retour de M. Eaton, muni de nouvelles propositions américaines (37). Il ne semble pas que le coup d'éclat soviétique ait eu un rapport quelconque avec le dépôt du nouveau projet occidental puisque M. Zorine venait seulement d'en être informé et qu'il n'avait manifestement pas eu le temps de l'étudier.

On a attribué le revirement soviétique à des difficultés internes ou à des divergences russo-chinoises : l'explication est sans doute plus simple. Le plan soviétique du 2 juin fut aigüillé vers la conférence du Comité des Dix après l'échec de la conférence au sommet de Paris à laquelle il était primitivement destiné. Or, l'incident de l'U-2 et la proximité des élections américaines n'incitaient pas les Soviétiques à poursuivre une négociation sérieuse avec un gouvernement qui n'avait, selon eux, que le pouvoir d'expédier les affaires courantes. D'ailleurs, le refus catégorique des Etats-Unis d'envisager à titre prioritaire l'élimination des vecteurs de l'arme nucléaire compromettait les chances d'un accord. C'est pourquoi l'on émit, vers la mi-juin, dans les milieux de l'O.N.U., l'hypothèse d'une suspension des pourparlers et du renvoi du dossier du désarmement devant l'Assemblée générale (38). Il restait à trouver le prétexte d'une rupture honorable, d'une rupture dont la responsabilité pourrait être imputée à l'interlocuteur de mauvaise foi. A cet égard, le communiqué oriental du 22 juin était adroit. Excédés par les tergiversations et les palinodies occidentales, les délégués de l'Est déclaraient ne plus voir l'utilité d'une prolongation des vaines

(37) V. le texte de la proposition américaine in *N.E.D.*, n° 2698, 9 sept. 1960, p. 24. M. Eaton s'était envolé à la demande MM. Jules Moch et Ormsby Gore qui jugeaient la position américaine indéfendable. Il fallait le dire au Président pour obtenir de nouvelles propositions. Eaton les rapporta (ce qui était un tour de force). Elles étaient moins mauvaises, mais arrivaient trop tard.

(38) V. *Le Monde* du 22 juin 1960.

palabres de Genève et annonçaient leur intention de se retirer de la figuration de la conférence des Dix. En quittant la salle des séances après avoir épuisé l'effet de propagande de leur proposition du 7 juin et en refusant de négocier sur de nouvelles bases, les Soviétiques faisaient preuve d'habileté manœuvrière, mais ne favorisaient guère la recherche d'un compromis. Selon M. Jules Moch, leur visée était claire : il s'agissait « d'exposer au monde ses propres idées et d'empêcher les autres d'exprimer les leurs, bien plus, de les déformer, de se présenter en accusateurs et d'interdire ensuite les mises au point » (39). Le départ des délégations orientales mit un terme aux activités de la conférence du Comité des Dix qui s'ajourna *sine die*, le 28 juin 1960 (40).

Section III

La question du désarmement à la XV^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies

L'échec de la conférence du Comité des Dix sur le désarmement a entraîné le renvoi du problème devant les instances des Nations Unies. Ce transfert procédait du souci de trouver une issue à l'impasse de Genève, mais il exprimait également l'aveu du rôle décisif que les Nations Unies sont appelées à jouer dans la création des conditions nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité permanente dans le monde. Le Comité des Dix, dont la composition reflétait la division du monde en deux blocs, ne remplissait pas les conditions idéales pour trouver une solution à ce problème. Les Nations Unies étaient une institution plus représentative des courants mondiaux et c'est là que l'influence des pays non engagés pouvait se muer en pressions morales sur les conceptions des Grands.

La première partie de la quinzième session de l'Assemblée générale des Nations Unies fut dominée par la question du désarmement qui se décomposait en quatre points :

a) le désarmement et la situation relative à l'application de la résolution 1.378 (XIV) de l'Assemblée générale en date du 20 novembre 1959 ;

b) le rapport de la commission du désarmement ;

(39) Exposé du 27 juin, *N.E.D.*, n° 2699, p. 48.

(40) Communiqué final de la conférence, *N.E.D.*, n° 2698, p. 26.

- c) la suspension des essais nucléaires et thermonucléaires ;
- d) les mesures destinées à prévenir une plus large diffusion des armes nucléaires.

Pendant la discussion générale, les pétitions de principes se multiplièrent tandis que les projets de résolution touchant aussi bien le fond que la procédure du désarmement s'accumulaient sur le bureau de l'Assemblée. La commission politique se saisit du problème le 19 octobre 1960, mais le 10 novembre elle passait à d'autres sujets afin de permettre aux principaux intéressés de négocier des formules de compromis en marge du débat officiel. Les projets de résolution étaient au nombre de treize ; très divers par leur objet et leur formulation, ils pouvaient se classer en trois catégories :

- 1° projets relatifs à un désarmement général et complet ;
- 2° projets traitant de mesures partielles ;
- 3° projets sur l'organisation de la procédure des négociations.

1° Projets relatifs à un désarmement général et complet.

1° Le projet de désarmement général et complet présenté au nom du gouvernement soviétique par le Président du Conseil des ministres de l'U.R.S.S., le 23 septembre 1960. Il se référait au plan du 18 septembre 1959 et aux propositions soviétiques présentées au cours des négociations de Genève.

2° Le projet présenté conjointement par les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Italie qui reconnaissait le désarmement général et complet en tant qu'objectif final, mais mettait l'accent sur le contrôle des armements, l'égalisation des forces et la reprise des négociations. Le projet était muet sur le contenu des diverses étapes du désarmement, qui devaient faire l'objet de négociations ultérieures.

3° Le projet présenté conjointement par l'Inde, la Birmanie, le Ghana, l'Indonésie, l'Irak, la R.A.U., la Yougoslavie, et d'autres Etats neutres qui se présentait comme un compromis entre les deux projets ci-dessus.

2° Projets traitant de mesures partielles.

1° Le projet polonais visant à l'établissement de conditions favorables à la conclusion d'un accord sur le désarmement

général et complet, appelait tous les Etats à ne prendre aucune mesure qui rendrait les négociations plus difficiles et préconisait la suspension des essais nucléaires, de l'installation de bases étrangères et de l'équipement atomique des forces armées.

2° Le projet irlandais (auquel se rallièrent le Ghana, le Japon, le Maroc et le Mexique) destiné à prévenir une plus large diffusion des armes nucléaires.

3° Le projet présenté par l'Ethiopie, Ceylan, le Ghana, la Guinée, le Libéria, la Nigéria, la Somalie, le Soudan et la Tunisie, préconisant l'interdiction d'emploi des armes nucléaires et thermonucléaires et prévoyant la conclusion d'une convention internationale à cet effet.

4° Le projet présenté par l'Inde, l'Autriche et la Suède sur la suspension des essais nucléaires et thermonucléaires.

5° Le projet commun de 24 Etats, notamment africains et asiatiques, sur le même problème, qui soulignait la nécessité de la conclusion rapide d'un accord international sur la cessation des essais.

6° Le projet polonais demandant la diffusion de renseignements sur les conséquences d'une guerre nucléaire afin de renforcer le rôle de l'opinion publique mondiale dans la lutte pour le désarmement général et complet.

7° Le projet présenté par l'Ethiopie, le Ghana, la Guinée, le Mali, le Maroc, la Nigéria et la R.A.U. demandant à tous les Etats de s'abstenir d'effectuer des essais d'armes nucléaires et balistiques sur le continent africain et d'éliminer les bases et les installations construites en Afrique en vue d'expérimenter, de stocker ou de transporter de telles armes. Les Etats étaient invités à considérer le continent africain comme une zone dénucléarisée.

3° Projets sur l'organisation de la procédure des négociations.

1° Le projet de résolution soviétique demandant l'adjonction au Comité des Dix de cinq autres membres, à savoir : l'Inde, l'Indonésie, la R.A.U., le Ghana et le Mexique.

2° Le projet britannique sur l'établissement d'un comité d'experts techniques, scientifiques, militaires et administratifs qui étudieraient les questions posées par le contrôle du désar-

mement et présenteraient dans un délai déterminé, un rapport avec leurs conclusions et leurs recommandations.

3° Le projet présenté par le Canada, le Chili, la Fédération de Malaisie, l'Irlande, la Norvège, le Pakistan et la Suède dont la version primitive postulait la constitution d'un comité spécial subordonné à la commission du désarmement des Nations Unies et dont la version révisée demandait à la commission du désarmement de faire à l'Assemblée générale des recommandations à la fois sur les moyens de réamorcer les négociations et sur les principes qui devraient les inspirer.

L'essentiel de la discussion porta sur les principes fondamentaux des futures négociations mais n'aboutit pas en raison d'une opposition doctrinale entre les deux Grands. L'Union soviétique préconisait le désarmement général et complet dont les différentes phases se succèderaient selon un rythme convenu et dont le contrôle serait conçu de manière à ne limiter la souveraineté des Etats que dans la mesure strictement nécessaire à la bonne exécution du traité. Les Etats-Unis ne concevaient qu'un désarmement partiel négocié au fur et à mesure et assorti d'un système de contrôle inquisitorial.

Afin d'éviter l'enregistrement d'un nouveau désaccord, le Président de la commission politique, Sir Claude Corea (Ceylan) suggéra le 1^{er} décembre 1960 de ne pas mettre aux voix les projets qui avaient fait l'objet de polémiques. Cette suggestion fut retenue puisque seules trois résolutions furent approuvées le 19 décembre 1960 :

- - par vingt-huit voix, avec vingt abstentions, une résolution irlandaise tendant à « prévenir une plus large diffusion des armes nucléaires » ;

- - par soixante-douze voix, avec cinq abstentions, une résolution présentée par l'Autriche, l'Inde et la Suède, demandant aux Etats-Unis, à la Grande-Bretagne et à l'Union soviétique de conclure rapidement un accord sur l'arrêt des essais nucléaires et de continuer d'ici là à observer le moratoire ;

- - par soixante-sept voix, avec onze abstentions, une résolution présentée par l'Inde et vingt-cinq autres délégations, adressant un appel à tous les Etats pour qu'ils s'abstiennent des procéder à des essais nucléaires.

Il restait à fixer la composition de l'organe de négociation du désarmement général et à définir un programme de travail

Lorsque l'Assemblée reprit ses travaux, le 7 mars 1961, des conversations s'engagèrent entre diverses délégations, plus particulièrement entre celles des Etats-Unis et de l'Union soviétique, en vue de rechercher la meilleure procédure à suivre. En l'absence d'accord, l'Assemblée renvoya l'examen du problème à sa seizième session.

CHAPITRE III

LA CONFÉRENCE DU COMITÉ DES DIX-HUIT SUR LE DÉSARMEMENT ET LES PREMIÈRES TENTATIVES D'ORGANISATION DE LA CO-EXISTENCE PACIFIQUE

Bien que la seizième Assemblée générale des Nations Unies eut mis l'accent sur le désarmement général et complet, la conférence du Comité des Dix-huit consacra l'essentiel de son activité à la recherche de mesures collatérales et à la négociation d'un arrêt des essais nucléaires. C'est que la rupture du moratoire nucléaire par l'Union soviétique en septembre 1961 avait démontré l'inanité de la recherche du désarmement général et la nécessité d'envisager préalablement des formules de désarmement partiel. Les organisateurs de la conférence de Genève furent sensibles à cet impératif et ils confièrent l'étude du problème à trois formations chargées respectivement de promouvoir le désarmement général et complet, de réduire les tensions internationales et de proscrire les essais atomiques.

Le Comité des Dix-huit résulte d'un accord soviéto-américain que les Nations Unies se sont bornées à ratifier. Au cours de l'année 1961, MM. Zorine et MacCloy avaient discuté des principes dont les futurs négociateurs auraient à s'inspirer et des objectifs fondamentaux qu'ils devaient atteindre. Leur accord sur ces points fut consigné dans une déclaration commune déposée conjointement par les Etats-Unis et par l'U.R.S.S. sur le bureau de l'Assemblée générale le 20 septembre 1961 (1). Quelques jours, après, le 25 septembre, le Pré-

(1) M. John Mc Cloy a révélé dans un article : « Balance Sheet on disarmament », *Foreign Affairs*, avril 1962, la signification de l'accord sur les principes. Il s'agissait essentiellement de détendre l'atmosphère obscurcie par la crise de Berlin et par la reprise des essais nucléaires, en proclamant une identité de vues

sident Kennedy présentait son « programme pour le désarmement général et total dans un monde pacifique » (2). Ce programme se présentait comme une application des principes précédemment énoncés. La progressivité des opérations, des mesures de contrôle efficaces et l'institution d'une force de paix des Nations Unies offraient, en effet, toutes garanties pour qu'au cours du processus et dans la période qui suivrait son achèvement aucun Etat pût tirer parti de la nouvelle situation stratégique. L'Union soviétique opposa au plan américain la revendication exclusive de mesures partielles destinées à réduire la tension internationale et à renforcer la confiance entre les Etats. En dépit de ces divergences quant au fond, les deux Grands s'entendirent facilement sur la composition du nouvel organe de négociation.

Le Comité des Dix de 1960 groupait les principaux représentants des organisations militaires des deux camps mais il paraissait inopportun de circonscrire le débat sur le désarmement entre les protagonistes de la guerre froide. L'U.R.S.S. avait souligné, en son temps, cette anomalie et sa pétition en faveur d'un élargissement du comité avait été favorablement accueillie dans les pays du Tiers Monde. Ceux-ci exigèrent d'être associés plus étroitement à l'entreprise du désarmement pendant la seizième session de l'Assemblée générale et, le 28 novembre 1961, ils firent adopter à l'unanimité une résolution invitant les Etats-Unis et l'U.R.S.S. à régler d'urgence ce point controversé. Dès le 8 décembre, MM. Stevenson et Zorine se mirent d'accord sur un texte qui prévoyait la reprise « aussitôt que possible » de négociations relatives à la question du désarmement général et complet dans le cadre d'un Comité tripartite se composant de cinq pays de l'Ouest, de cinq pays de l'Est et de huit pays « n'appartenant à aucun des blocs militaires et ayant pour politique de ne se rallier à aucun d'eux » (3). Cet organe devait entreprendre de toute urgence

sur des principes formulés en termes vagues et généraux. V. également l'article de Helga HAFTERDORN : « Die amerikanischen und sowjetischen Vorschläge auf der Genfer 18-Mächte Abrüstungskonferenz von 1962 », in *Europa-Archiv.*, 1962/12.

(2) On trouvera le texte du programme américain dans la *R.N.U.*, 1961, n° 10, p. 39 et s. ainsi que dans le supplément à *Informations et Documents* n° 149 du 1^{er} octobre 1961.

(3) Le Comité des Dix-Huit se composait de cinq pays occidentaux (les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, le Canada, l'Italie, et la France), de cinq membres du camp socialiste (Union Soviétique, Pologne, Tchécoslovaquie, Roumanie et Hongrie) et de huit pays neutres ou « non alignés » (Brésil, Birmanie, Ethiopie, Inde, Mexique, Nigéria, République Arabe-Unie et Suède).

des « négociations en vue d'aboutir sur la base de la déclaration commune sur les principes, à un accord de désarmement général et complet sous contrôle international efficace ». Un premier rapport sur les progrès accomplis serait soumis à la commission du désarmement le 1^{er} juin 1962, au plus tard. Ce projet de résolution fut adopté à l'unanimité par l'Assemblée générale, le 20 décembre 1961 (4).

Puissances invitantes d'une conférence placée sous les auspices des Nations Unies, les Etats-Unis et l'Union soviétique en fixèrent le lieu, la date et le niveau. Si les deux premiers points ne donnèrent pas lieu à controverses (5), la conclusion d'un accord sur les modalités de la réunion fut plus laborieuse. Le 7 février 1962, le Président des Etats-Unis et le Premier ministre britannique avaient communiqué au président du Conseil soviétique un plan de travail du Comité, étant entendu que celui-ci se réunirait au niveau des ministres des Affaires étrangères. M. Khrouchtchev souhaitait au contraire la présence des chefs d'Etat ou de gouvernement à l'ouverture des travaux. Après un échange de correspondance où s'affrontèrent les conceptions anglo-saxonne et soviétique, le point de vue occidental prévalut : la conférence du Comité des Dix-huit s'ouvrirait à Genève, le 14 mars 1962, avec la participation des ministres des Affaires étrangères (6).

Ceux-ci se réunirent dès le 11 mars pour élaborer des plans de travail et pour débrouiller les problèmes politiques ayant une incidence immédiate sur le déroulement de la négociation.

(4) On trouvera le texte de la résolution dans la *R.N.U.*, 1961, n° 12, p. 20-21.

(5) Le 17 janvier 1962, les représentants permanents des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. à l'O.N.U. firent savoir au Secrétaire général par une note conjointe que le Comité du désarmement créé par la résolution de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1961 se réunirait à Genève, le 14 mars 1962, en accord avec les puissances intéressées.

(6) Messages adressés par le Président des Etats-Unis et par le Premier Ministre britannique au Président du Conseil de l'U.R.S.S., le 7 février 1962 et par M. Kennedy à M. Khrouchtchev, les 14 et 25 février (A/5099 et A/5104). Note du Président du Conseil de l'U.R.S.S. adressée le 10 février à tous les chefs des Etats représentés au Comité des Dix-Huit (4/5094). Messages de M. Khrouchtchev à M. Kennedy, du 21 février et du 3 mars (A/5096 et A/5101). Toutefois, la France décidait de ne pas participer aux travaux de la conférence qui s'ouvrit à Genève le 14 mars 1962 (v. la déclaration du ministre français des Affaires Etrangères, M. Couve de Murville en date du 5 mars 1962). Cette attitude fut vivement critiquée en particulier par M. Jules Moch qui avait représenté jusqu'alors la France à toutes les conférences du désarmement (Jules Моч, « Une erreur », *Le Monde* du 8 mars 1962).

Un accord de procédure fut rapidement conclu mais les divergences soviéto-américaines quant au fond se révélèrent trop considérables pour qu'on pût espérer les aplanir à bref délai. D'emblée, le secrétaire d'Etat américain, M. Dean Rusk, annonça que les Etats-Unis reprendraient leurs essais dans l'atmosphère si un accord d'interdiction contrôlée n'était pas conclu avant la fin du mois d'avril. Or, les exigences occidentales en matière de contrôle et la répugnance soviétique à envisager sous couvert d'inspection « l'établissement d'un réseau d'espionnage sur le territoire de l'U.R.S.S. » éloignaient la perspective d'un arrêt concerté des essais. De surcroît l'imminence de la reprise de la course qualitative aux armements rendait aléatoires les efforts en vue du désarmement général. Le plan mis au point à Washington avec l'aide des experts de tous les pays occidentaux participant à la conférence reprenait dans ses grandes lignes les propositions présentées à l'Assemblée générale des Nations Unies par le Président Kennedy, le 25 septembre 1961. Il prévoyait le désarmement progressif à la fois dans le domaine classique et dans le domaine nucléaire et la constitution d'une force internationale capable, au terme du processus, de garantir le respect d'un ordre mondial pacifique. Ces visées ambitieuses risquaient néanmoins d'être mises en échec par la cristallisation des positions sur les fronts de la guerre froide (Berlin, Laos, Vietnam du Sud) et par le désaccord sur la nature des contrôles qu'exige toute limitation des armements, conventionnels ou nucléaires. C'est pourquoi, on avait envisagé, du côté occidental, l'examen simultané de « mesures initiales » susceptibles d'application immédiate (7). Il s'agissait essentiellement de :

1° l'arrêt de la production des matières fissiles à des fins militaires ;

2° l'échange d'informations destinées à réduire les dangers d'une attaque-surprise ;

3° le développement d'accords destinés à éviter la dissémination des secrets atomiques.

Les deux premières mesures avaient peu de chances d'être prises en considération par l'U.R.S.S., mais la non-dissémina-

(7) *Le Monde*, 2 mars 1962 : « Des accords sur des mesures initiales pourraient justifier un sommet ».

tion des armes nucléaires constituait une préoccupation commune aux deux Grands. M. Gromyko exprima d'ailleurs ce sentiment dans sa réponse aux communications du Secrétaire général de l'O.N.U., M. U Thant, concernant l'application des résolutions de l'Assemblée générale sur l'interdiction et la non-dissémination des armes nucléaires (8). Il affirmait, d'une part, que « l'U.R.S.S. était prête à s'engager à ne pas fournir d'armes nucléaires ou d'informations sur celles-ci à d'autres pays, à condition que les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France prennent le même engagement » ; d'autre part, il plaidait longuement en faveur de la création de zones désatomisées en Afrique, en Europe centrale, en Asie du Sud-Est et dans le Pacifique afin de « réduire la possibilité de déclenchement de conflits et d'établir une atmosphère de confiance entre les Etats ». Des impératifs d'ordre stratégique interdisaient à l'Occident de répondre favorablement à cette proposition — du moins en ce qui concerne la dénucléarisation d'un secteur européen — mais le danger de la prolifération des armes nucléaires pouvait inciter les Grands à conclure un accord visant à prévenir leur dissémination et à réduire les risques d'un conflit par accident ou par malentendu.

En soulignant la complexité et les difficultés du problème, les ministres des Affaires étrangères avaient tracé les lignes de force des futurs pourparlers et suggéré une méthode de travail. De fait, dès la première semaine de la conférence, le débat était nettement circonscrit et après quinze jours de conciliabules et d'échanges publics un accord de procédure fut adopté. Ce texte, ratifié le 23 mars 1962, prévoyait plusieurs méthodes d'approche du problème :

1° en commission plénière, la conférence entreprendrait la rédaction d'un accord de désarmement général et complet en se fondant sur les projets soviétique et américain ;

2° en commission non plénière, elle examinerait les mesures destinées à réduire la tension internationale et à renforcer la sécurité collective. En fait, cette tâche devait incomber à partir du 28 mars 1962 à un « Comité plénier » qui ne siégeait pas en même temps que la commission plénière ;

3° en réunion restreinte, elle étudierait toutes les questions de fond et de procédure de nature à accélérer ses travaux.

(8) Le texte des deux lettres adressées à M. U THANT par M. Andreï GROMYKO fut publié par l'*Agence Tass*, le 12 mars 1962.

Le recours à des sous-comités d'étude fut pratiquement limité en raison de l'hostilité des Soviétiques à une « dispersion » des travaux de la conférence. Néanmoins, l'urgence et la spécificité de la question de l'arrêt des essais suscitérent la création d'un sous-comité nucléaire dont l'activité fut particulièrement intense, mais les résultats décevants (9). Ce plan de travail fit l'objet de quelques retouches, mais ne fut pas remis en question tout au long des pourparlers ; il est commode dès lors d'en rendre compte en examinant successivement le désarmement général et complet, les mesures partielles de sécurité collective et l'arrêt des essais nucléaires.

Section I

Le désarmement général et complet

La conférence du Comité des Dix-huit fut ouverte par l'exposé des plans américain et soviétique de désarmement général. Le 15 mars 1962, le secrétaire d'Etat, M. Dean Rusk, exposa les grandes lignes du programme présenté aux Nations Unies par le Président Kennedy, tandis que M. Gromyko déposait un plan de désarmement détaillé rédigé sous forme de traité (10). Les Soviétiques en tirèrent d'abord argument pour demander que leur plan fut discuté en priorité, mais ils renoncèrent à faire aboutir cette revendication après une semaine de polémiques. D'ailleurs, les Etats-Unis développèrent ultérieurement leur schéma initial et le 18 avril 1962, ils déposèrent à leur tour un projet de traité rédigé en due forme (11).

Si on compare ces deux projets aux textes antérieurs dont ils constituent la suite — le plan soviétique de désarmement général et complet du 23 septembre 1960 et le programme de désarmement général dans un monde pacifique du Président Kennedy — on ne peut manquer d'être frappé par leur absence

(9) Au cours d'une conférence de presse tenue le 19 mars 1962, M. Zorine proposa de créer au sein de la conférence une sous-commission nucléaire à laquelle participerait la France. Le lendemain, le délégué de l'Inde, M. Menon approuva cette initiative et le 21 mars le sous-comité nucléaire composé des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de l'U.R.S.S. tint sa première réunion. La France n'avait évidemment pas répondu à cette invitation indirecte.

(10) *E.N.D.C.*/2.

(11) *E.N.D.C.*/30.

d'originalité. Ils n'apportaient aucun élément nouveau au débat et ne traduisaient sous leur terminologie ambiguë aucun rapprochement sensible des points de vue. Leur seul mérite eût été d'avoir explicité des dispositions mal formulées ou vagues mais ce souci répondait surtout à des exigences d'ordre tactique. En effet, la participation de huit pays non-engagés à la conférence des Dix-huit explique le soin que les deux Grands apportèrent à la rédaction de leurs projets. Les Soviétiques recherchèrent surtout un effet de choc, visant à convaincre les Neutres de la cohérence et de la simplicité de leurs propositions tandis que les Etats-Unis s'efforçaient de leur faire prendre conscience de la diversité et de la complexité du problème. Au demeurant, les deux Grands voyaient également dans les pourparlers de désarmement le moyen de poursuivre le dialogue Est-Ouest et de créer les conditions favorables à la réunion d'une Conférence au Sommet. Quant à l'objectif avoué — le désarmement général et complet — il ne fallait pas songer à l'atteindre à partir des plans déposés initialement par l'Union soviétique et par les Etats-Unis. Si leur visée était identique, le rythme et les modalités d'application s'opposaient sur des points essentiels. Il suffit, pour s'en convaincre, d'examiner les mesures prévues par les deux plans dans tous les domaines du désarmement.

1° Effectifs et armements de type classique.

Les Soviétiques prévoyaient de ramener les effectifs des forces armées des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. respectivement à 1.700.000 et 1.000.000 d'hommes au terme de la première et de la deuxième étape du désarmement ; la réduction des stocks d'armements et la diminution de la production du matériel militaire s'effectueraient dans les mêmes proportions. Les Américains tenaient à maintenir 2.100.000 hommes sous les drapeaux à la fin de la première étape et proposaient de réduire ce contingent de moitié pendant la seconde étape ; les armements seraient réduits successivement de 50 % et de 30 % et leur production limitée, puis arrêtée. Les effectifs des autres Etats militairement importants seraient fixés à des niveaux correspondant à la mobilisation de 1 % de la population, mais ne dépasseraient en aucun cas 100.000 hommes. Les deux plans se rejoignaient dans la phase ultime pendant laquelle seraient liquidées toutes les forces armées : les Etats ne seraient autorisés à conserver que les forces, les armes non

nucléaires et les installations nécessaires au maintien de l'ordre intérieur. Toutefois, le plan américain visait expressément la dissolution des organisations militaires et para-militaires, ainsi que la contribution des Etats à la Force de Paix des Nations Unies, alors que le plan soviétique n'y faisait pas allusion.

2° Les véhicules de l'arme nucléaire.

L'opposition des thèses en présence était absolue. Les Soviétiques préconisaient, dès la première étape, la destruction de tous les vecteurs de l'arme nucléaire (engins balistiques, bombardiers, navires et artillerie), l'arrêt de leur production et le démantèlement des centres d'essais. En revanche, les Américains suggéraient une démarche progressive. Dans un premier temps, les dispositifs de lancement d'armes nucléaires stratégiques seraient réduits dans une proportion de 30 %, leur production limitée et leurs essais arrêtés. Une réduction ultérieure de 50 % et l'arrêt de leur production (à l'exception de celle des pièces de rechange) devaient précéder le stade final où tous les vecteurs de l'arme nucléaire seraient soustraits au contrôle des Etats. Il ne s'agissait pas de les détruire comme le souhaitaient les Soviétiques, mais de les mettre à la disposition d'une autorité internationale qui en garantirait l'utilisation pacifique.

3° Les armes nucléaires.

Américains et Soviétiques préconisaient dès la première étape l'interdiction des essais et s'engageaient à ne pas céder le contrôle des armes nucléaires à un pays qui n'en possède pas ou à lui transmettre les renseignements nécessaires à leur fabrication. L'arrêt de la production des matières fissiles à des fins militaires se situait à la première étape du plan américain et à la seconde étape du plan soviétique. Enfin, les Américains prévoyaient dès le début du processus le transfert à des fins pacifiques d'une quantité convenue de matières fissiles, tandis qu'une commission d'experts étudierait la possibilité de réduire et, le cas échéant, de supprimer les stocks d'armes nucléaires. Cette réduction, pendant la seconde étape, permettrait d'accroître la quantité de matière fissile affectée à des usages pacifiques et de remédier ainsi à la situation des pays dépourvus. L'Union soviétique préconisait elle aussi la

reconversion des matières fissiles immobilisées dans les armes nucléaires, mais seulement dans le cadre d'un fonds national ; pendant la seconde étape, les matières fissiles devaient être traitées de telle sorte qu'elles deviennent impropres à la fabrication d'armes. Cependant, le problème de la réduction des stocks nucléaires était escamoté dans le projet soviétique.

4° *L'utilisation de l'espace extra-atmosphérique à des fins pacifiques.*

La coïncidence des deux thèses était parfaite. Dès la première étape, la mise en orbite ou en stationnement dans l'espace extra-atmosphérique d'armes capables de provoquer des destructions massives serait interdite. Tout Etat serait tenu d'informer les autres Etats du lancement de vaisseaux spatiaux et de missiles.

5° *Les Armes chimiques, bactériologiques et radiologiques (C.B.R.).*

Alors que les Soviétiques préoyaient la destruction intégrale des armes C.B.R. et la reconversion des établissements producteurs pendant la seconde étape de leur plan de désarmement, les Américains suggéraient de procéder par étapes. Une commission d'experts examinerait d'abord les possibilités et les moyens de contrôler la réduction, voire la suppression de toutes les armes C.B.R. ; la cessation de leur production et une réduction de 50 % interviendraient pendant la seconde étape, selon les conclusions de la commission ; enfin, la destruction des stocks existants et la reconversion des établissements producteurs parachèveraient le programme.

6° *Les bases militaires et les dépenses d'armements.*

L'Union soviétique postulait dès la première étape le démantèlement des bases étrangères et le retrait des troupes qui y étaient stationnées ; les Etats-Unis préoyaient à la seconde étape, le démantèlement de certaines bases ou installations militaires où qu'elles se trouvent. D'autre part, alors que l'Union soviétique préconisait à chaque étape de désarmement une diminution concomitante des dépenses militaires, les Etats-Unis voulaient s'assurer au préalable de la possibilité de vérifier la réalité des réductions budgétaires.

7° Mesures en vue de diminuer la tension internationale et de réduire le risque de guerre.

A cet effet, l'Union soviétique voulait que les navires de guerre fussent cantonnés dans les eaux territoriales et les appareils susceptibles de transporter des armes de destruction massive dans l'espace aérien des Etats ; de plus, le lancement d'engins balistiques, les vols d'avions militaires et les mouvements de bateaux de guerre devaient faire l'objet de communications préalables. Les Etats-Unis préconisaient la déclaration par tout Etat de tous mouvements militaires importants qui pourraient être une cause d'alarme ; des postes d'observation seraient établis à cet effet dans les grands ports, aux nœuds ferroviaires, sur les grandes voies de communication terrestres et sur les aérodromes ; l'ensemble du dispositif serait complété par l'échange de missions militaires entre les deux Grands.

8° L'organisation internationale du désarmement.

Les deux projets prévoyaient la création d'une organisation internationale qui entrerait en fonction dès la mise en œuvre du programme de désarmement. Elle comprendrait une conférence plénière réunissant tous les Etats parties au traité et un Conseil de contrôle composé des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité auxquels s'adjoindrait un certain nombre d'Etats désignés par la conférence. Pour les Soviétiques, ceux-ci étaient élus pour deux ans et devaient refléter la division tripartite du monde — camp occidental, oriental et non-engagé — tandis que les Américains suggéraient un système de rotation permettant à tous les pays d'accéder successivement au Conseil de contrôle. Ils préconisaient également la nomination d'un administrateur qui en aurait été l'agent d'exécution et aurait joué vis-à-vis de l'organisation du désarmement un rôle comparable à celui du Secrétaire général vis-à-vis de l'O.N.U. Les Soviétiques confiaient à l'organisation le soin de contrôler l'accomplissement des engagements pris par les Etats en matière de réduction des armements et des forces armées ainsi que de l'arrêt des productions militaires. Aux yeux des Américains elle devait certifier à tous les Etats que les réductions convenues ont été effectuées et que les effectifs et les armements maintenus ne dépassent pas les niveaux autorisés ; ses fonctions seraient élargies progres-

sivement au fur et à mesure de l'exécution des diverses phases du désarmement et elle aurait pour tâche de déterminer à quel moment le passage d'une phase à la phase suivante devrait avoir lieu ; enfin, elle resterait en place après l'achèvement du programme de désarmement pour empêcher la reconstitution clandestine de forces armées autres que celles affectées à la Force de Paix des Nations Unies.

9° Le règlement pacifique des différends.

Dès la première étape, les Etats-Unis proposaient de prendre des mesures pour accroître et renforcer les moyens dont disposent les Nations Unies en ce qui concerne l'arbitrage et le développement du droit international. Les Etats s'abstiendraient de tout recours à la force ou à la menace de la force, conformément aux principes de la Charte et un groupe d'observateurs de la paix serait chargé d'examiner toute situation portant des germes de guerre. Le perfectionnement des procédures de règlement pacifique des différends se poursuivrait pendant la seconde étape, tandis que serait créée dans le cadre des Nations Unies une force internationale permanente au service de la paix. Au terme du processus, les Nations Unies disposeraient de moyens suffisamment puissants pour assurer la paix et le règlement équitable des différends dans un monde désarmé. Les garanties prévues par l'U.R.S.S. étaient moins complètes, puisqu'elle envisageait la création d'une armée internationale composée de contingents nationaux stationnés sur le territoire des Etats et placés sous leur autorité. Ces contingents seraient mis à la disposition du Conseil de Sécurité en cas de menace contre la paix et leur action serait coordonnée par un état-major composé de représentants des trois groupes qui se partagent le monde.

Les divergences soviéto-américaines sur les modalités d'application résultaient elles-mêmes d'un divorce profond en ce qui concerne la philosophie du désarmement sous-jacente à chacun des deux plans. En somme, les Etats-Unis préconisaient l'instauration d'un monde pacifique (« peaceful change ») par un contrôle multilatéral des armements tandis que l'Union soviétique se souciait moins du contrôle international que de la réalisation immédiate d'un désarmement global, seul garant de la paix mondiale.

Le lien entre le désarmement général et l'édification d'un

monde pacifique est exprimé avec force dans le programme américain. Selon ses rédacteurs, il n'y a pas de désarmement véritable si la paix n'est pas garantie, d'où l'accent mis sur la constitution d'une armée internationale et sur le règlement pacifique des différends. Par ailleurs, aux différentes étapes du processus, le désarmement et l'organisation de la paix vont de pair. Les mesures prévues à la première étape sont destinées à réduire la capacité d'agression des Etats et à diminuer les risques de déclenchement accidentel d'un conflit ; la seconde phase du désarmement et la création d'une force de paix des Nations Unies contribueront à l'édification d'un monde « affranchi de la guerre » ; enfin, au stade final, le monde sera constitué d'Etats indépendants adhérant à des règles communes de justice et de conduite internationale et faisant prévaloir le principe du droit sur l'emploi de la force. Le désarmement général et total sous contrôle international efficace sera un fait acquis et tout ajustement rendu nécessaire par le changement du *statu quo* sera effectué en conformité avec les principes des Nations Unies.

Une telle conception impliquait un contrôle international sévère, car il fallait que l'équilibre des armements subsistât jusqu'à ce que les moyens dont disposeraient les Nations Unies fussent suffisamment puissants pour assurer le règlement équitable des différends dans un monde désarmé. A cet effet, l'organisation internationale du désarmement était chargée de veiller à la stricte exécution du programme et le Conseil de contrôle était seul juge des conditions permettant le passage d'une étape à l'étape suivante. En cas de litige, le Conseil de Sécurité tranchait en dernier ressort ce qui permettait aux grandes puissances de se soustraire à des mesures qu'ils estimeraient contraires aux exigences de leur sécurité.

Le plan américain traduisait la politique dite du contrôle des armements (« arms control ») qui présupposait l'intérêt commun des deux protagonistes de la guerre froide à stabiliser l'équilibre stratégique. Il s'agissait en quelque sorte de muer la maîtrise des armements en une organisation internationale de la paix. Mais cette « stratégie de la paix » élaborée par les intellectuels de l'entourage du Président Kennedy se heurtait à de vigoureuses objections de la part des Soviétiques (12). Selon eux, la stabilisation de la dissuasion impliquait l'invol-

(12) V. Yuri SHEININ, « Abrüstung oder Gleichgewicht des Schreckens », *Europa-Archiv*, 1/1962, p. 1. et s.

néralité des forces de représailles par conséquent un perfectionnement incessant des dispositifs existants. Loin de freiner ou de mettre un cran d'arrêt à la course aux armements, une telle politique entretenait, sinon aggravait une compétition dangereuse. Et cette option était d'autant moins valable qu'elle reflétait les intérêts égoïstes d'une classe condamnée par l'histoire ainsi que sa phobie de la paix et du désarmement. Aussi convenait-il de prendre des mesures qui auraient moins pour objet de perpétuer l'équilibre de la terre, même stabilisé, que de l'abolir. Le plan soviétique prévoyait donc, dès la première étape, la destruction de tous les véhicules de l'arme nucléaire, le démantèlement des bases étrangères et le retrait des troupes qui y étaient stationnées. Ces mesures ainsi que la réduction des forces armées des deux Grands à 1.700.000 hommes auraient entraîné la dissolution de l'alliance atlantique et le dégagement américain de l'Europe et de l'Asie du Sud-Est. Certes, l'organisation du Pacte de Varsovie aurait subi un sort analogue à celui de l'O.T.A.N., mais le sacrifice n'était pas égal pour l'Est et pour l'Ouest : ultérieurement les troupes soviétiques auraient pu intervenir rapidement sur le théâtre d'opérations continental, tandis que les forces armées américaines n'auraient pu franchir l'océan faute de moyens matériels. La mise en œuvre de la première étape du plan soviétique se serait traduite également par la dénucléarisation de larges secteurs géographiques, ce qui explique l'absence de passion dans la discussion du plan Rapacki : son objectif pouvait être atteint par des moyens détournés. Néanmoins, la création de zones franches d'armes atomiques conformément à la résolution suédoise sur le « club non-atomique » demeurerait l'une des préoccupations majeures de la diplomatie soviétique ; une disposition spéciale du plan présenté par M. Gromyko le 18 mars 1962 visait l'engagement des puissances nucléaires à ne pas confier le contrôle des armes nouvelles à ceux des Etats qui ne les détiennent pas encore et le refus de ceux-ci d'admettre le stockage des armes nucléaires sur leurs territoires. Enfin, le désarmement général ayant mis fin aux tensions dans le monde, la nécessité de constituer une armée supranationale ne s'imposait plus. Il suffisait de mettre à la disposition du Conseil de Sécurité des contingents nationaux dont l'action serait coordonnée par le Comité d'Etat major prévu par l'article 43 de la Charte et dont l'intervention serait décidée par un vote unanime des Etats principalement intéressés. Enfin, modeste concession au

point de vue occidental, l'Union soviétique admettait que les décisions de procédure fussent adoptées à la majorité simple et les mesures de désarmement proprement dites à la majorité des deux tiers.

En dépit d'un certain rapprochement entre les thèses adverses (13), l'écart entre les conceptions du désarmement des deux Grands était trop considérable pour que l'on pût parvenir à un accord sur ces bases. Puisque l'Union soviétique déniait à l'organe de contrôle des pouvoirs d'inquisition et se refusait à contribuer à la constitution d'une armée supranationale puissante, le désarmement devenait pour l'Occident une opération hasardeuse dans un contexte stratégique défavorable. Le contrôle du désarmement selon les Russes, devait se borner à n'être qu'une vérification des inventaires produits par les Etats et présupposait donc une confiance qui n'est pas de mise dans les rapports entre l'Est et l'Ouest. D'autre part, la politique américaine dite du contrôle des armements était inacceptable pour l'U.R.S.S., car la stabilisation de l'équilibre stratégique plaçait le camp communiste dans une situation d'infériorité. Ce désaccord sur le principe devait obérer la discussion des mesures concrètes du désarmement qui s'ensuivit.

Le 25 juillet 1962, la conférence plénière ratifiait un accord de procédure intervenu entre les co-Présidents, MM. Zorine et Dean, aux termes duquel ceux-ci étaient chargés de rédiger les articles d'un traité de désarmement général. Dix questions devaient faire l'objet d'un examen attentif en vue de la réalisation de la première étape (14), mais seules ont été discutées jusqu'à présent celles ayant trait aux obligations fondamentales des signataires du traité, à l'inspection du désarmement, à la sécurité des Etats, à l'élimination des vecteurs de l'arme nucléaire et à la réduction des armements et des forces armées.

Comme l'Union soviétique était encline à envisager le fractionnement du problème du désarmement, les Occidentaux reprirent leur idée de création de sous-comités chargés d'étudier les différents aspects du désarmement sous leur angle technique. Mais, pas plus qu'en mars 1962 (15), les Occiden-

(13) Interview de M. Jules Moch sur les problèmes du désarmement in *Démocratie* 62 du 28 juin 1962, « Dix ans de combat pour la paix ».

(14) On en trouvera la liste dans *Le Monde* du 26 juillet 1962.

(15) L'accord de procédure adopté le 23 mars 1962 consacrait largement le point de vue soviétique selon lequel l'étude technique des différents aspects du problème équivalait à une « dispersion » des travaux de la conférence.

taux ne parvinrent à entamer la conviction soviétique du caractère essentiellement politique du problème du désarmement, les modalités du contrôle et les moyens de garantir la paix dans un monde désarmé n'étant que les questions accessoires.

Par ailleurs, les concessions réciproques ne contribuèrent pas à réduire sensiblement les divergences quant au fond du problème. A cet égard, le point capital était celui de l'élimination des vecteurs de l'arme nucléaire que l'Union soviétique voulait totale dès la première étape alors que les Etats-Unis ne concédaient qu'une réduction de 30 %. Tenant compte de l'objection selon laquelle une mesure aussi radicale consacrerait la supériorité soviétique dans le domaine classique, l'U.R.S.S. admit, le 16 juillet 1962, une réduction de 30 % des armes classiques et la fixation à 1.900.000 hommes des plafonds d'effectifs des deux Grands. Les Etats-Unis, de leur côté, le 6 août suivant, consentirent à envisager l'arrêt de la production des armes nucléaires dès la première phase. Toutefois, le désaccord était total en ce qui concerne la destruction des engins porteurs d'armes nucléaires (16). Le 26 novembre 1962, quand la conférence reprit ses travaux après une suspension de plus de deux mois (17), le délégué soviétique précisa la proposition faite par M. Andreï Gromyko aux Nations Unies d'autoriser les Etats-Unis et l'U.R.S.S. à conserver un nombre d'engins intercontinentaux, d'engins anti-engins et d'engins sol-air contre avions pendant les deux premières étapes du processus du désarmement. La détermination des critères permettant de définir leur chiffre ferait l'objet d'une négociation. Enfin, il était entendu que les rampes de lancement autorisées et leurs fusées seraient contrôlées. L'objection

(16) Discours de M. Zorine du 3 (*Le Monde* du 5-6 août 1962) et du 6 août (*Le Monde* du 8 août 1963). Dans ce dernier discours, M. Zorine rendait hommage à ce qu'il appela « l'idée française et plus spécialement du Général de Gaulle » pour la priorité à donner à la suppression totale des véhicules porteurs. Se référant à la lettre du Président de la République française à M. Khrouchtchev en date du 10 février 1962, M. Zorine soulignait que le Général de Gaulle parlait de la suppression et non de la réduction des véhicules et disait qu'une telle suppression ferait disparaître le danger de guerre nucléaire. De son côté, le délégué britannique, M. Godber, était formel sur le caractère progressif de l'élimination des vecteurs. Le 8 août, il s'exprimait ainsi : « Nous ne pourrions jamais accepter aucun plan de désarmement qui impliquerait la suppression de tous les véhicules porteurs dès la première phase du désarmement ».

(17) Le 7 septembre 1962, la conférence avait ajourné ses travaux jusqu'au 12 novembre.

occidentale visait la nature du contrôle limité à une vérification des inventaires déclarées par les Etats. Comment s'assurer dans ce cas de l'exactitude des déclarations sur le nombre de rampes ? Mais la concession soviétique était, de plus, assortie d'une condition inacceptable : la liquidation du réseau américain de bases étrangères sur lequel reposait l'équilibre stratégique entre les deux Grands.

En ce qui concerne le délai pour le processus du désarmement, les thèses adverses ne se modifièrent guère. Les Etats-Unis ne fixaient pas de délai pour la réalisation du programme dans son ensemble, mais se bornaient à prévoir une durée de six ans pour les deux premières étapes. L'Union soviétique, en revanche, voulait arriver au désarmement général et complet en quatre ans, la première étape se déroulant en l'espace de vingt-et-un mois. Ultérieurement, l'Union soviétique consentit à porter à cinq ans la durée de réalisation du programme total et à vingt-quatre mois celle de la première étape. Cette concession fut jugée insuffisante par les Occidentaux qui persistèrent à considérer, à juste titre, qu'on ne pouvait préjuger de la durée d'une opération aussi complexe que celle du désarmement général et complet et que le délai de cinq ans fixé par les Russes était en tous cas insuffisant.

Enfin, en matière de contrôle, la concession soviétique du 26 mars 1963 n'allait pas au-delà d'une vérification *a posteriori* de l'accomplissement des mesures prévues, de sorte que les parties au traité n'avaient aucun moyen de déterminer le niveau des armements existants à chaque étape. On conçoit que devant l'ampleur de ces divergences, les négociateurs de Genève aient préféré se consacrer avant tout à la recherche de solutions partielles.

Section II

Le désarmement partiel

En prévision d'un semi-échec de la négociation du désarmement général et complet, les ministres des Affaires étrangères réunis à Genève avant l'ouverture de la Conférence des Dix-huit avaient évoqué les perspectives d'un désarmement partiel. Ils avaient envisagé essentiellement la conclusion d'un accord sur l'arrêt des essais nucléaires et l'adoption de mesures susceptibles de réduire le risque de déclenchement d'un

conflit thermonucléaire. La poursuite de ces objectifs suscita la création, le 23 mars 1963, d'un Comité plénier chargé d'examiner les « mesures collatérales » de désarmement et d'un sous-comité nucléaire chargé de promouvoir un traité d'interdiction des essais. C'est dans le cadre de ces deux organismes que furent débattues un certain nombre de mesures destinées à la fois à amorcer le processus du désarmement général et à créer une ambiance propice à son déroulement.

1. — *Les « mesures collatérales » de désarmement*

Pendant la première phase de la Conférence des Dix-huit sur le désarmement, le Comité plénier s'employa à fixer son ordre du jour et poursuivit de vaines discussions sur la propagande de guerre. C'est seulement après la crise des Caraïbes, en octobre 1962, que les grandes puissances convaincues de la fragilité de l'équilibre de la terreur, se consacrèrent activement à la recherche de moyens susceptibles de conjurer le déclenchement fortuit du conflit nucléaire et de réduire les tensions internationales.

La première séance du Comité plénier, le 28 mars 1962, fut marquée par le dépôt de toute une série de propositions. Le Ministre des Affaires étrangères polonais, M. Rapacki, déposa un mémorandum sur la création en Europe d'une zone dénucléarisée et d'armements limités englobant les territoires des deux Allemagne, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie. L'opération devait se faire en deux temps : pendant la première étape, les armes nucléaires se trouvant dans la zone seraient gelées et l'introduction d'armes nouvelles serait prohibée. Au second stade, on procéderait à l'élimination des armes nucléaires et à la réduction des forces armées et des armements de type classique. Le contrôle des différentes mesures serait assuré au moyen d'inspections terrestres et aériennes et par l'installation de postes fixes (18). De son côté,

(18) Le Ministre des Affaires étrangères brésilien, M. Santiago Dantas, avait également proposé, le 16 mars 1962, la création de zones dénucléarisées dans le monde entier. Précisons, par ailleurs, que le ministre des Affaires étrangères polonais ne s'était pas borné à « remettre sur le tapis » de la conférence de Genève son plan de dénucléarisation. Le 21 mars, il avait souligné l'intérêt d'un accord sur la prévention des attaques par surprise et avait suggéré de traiter parallèlement au désarmement général et complet de cinq questions : arrêt des essais, zones dénucléarisées, pactes de non-agression, non dissémination des armes nucléaires et arrêt de la course aux armements.

le Ministre des Affaires étrangères italien, M. Segni, réclama la discussion immédiate de trois points : l'arrêt de la production des armes nucléaires, la non-utilisation de l'espace à des fins militaires et la prévention d'une guerre par erreur ou d'une agression par surprise. Devant ce flot de propositions et de suggestions, le Comité plénier confia aux deux co-présidents de la conférence le soin de dresser la liste des mesures partielles à examiner en priorité.

Avant même qu'un accord fut intervenu sur ce point, le Comité plénier aborda, le 5 avril 1962, la discussion d'un projet soviétique de « Déclaration sur l'interdiction de la propagande belliciste ». D'emblée, le chef de la délégation américaine, M. Arthur H. Dean, fit observer que les Etats-Unis ne souscriraient jamais à une restriction de la liberté d'expression et émit l'opinion que l'élimination de la propagande de guerre devait résulter d'un libre échange de vues entre citoyens de divers pays. Le représentant américain souligna, d'autre part, que le concept de propagande de guerre était ambigu et ne se prêtait pas à une mesure d'interdiction précise. Les délégués du Brésil, du Canada et de l'Inde, sans se prononcer sur le fond du problème, exprimèrent l'opinion que la propagande politique constituait pour l'humanité une menace beaucoup moins grave que la course aux armements dont l'arrêt devait requérir l'attention du comité au premier chef. Néanmoins, la question continua à être débattue en même temps que celle de la fixation de l'ordre du jour du Comité.

Le 22 mai 1962, le délégué américain suggéra l'étude des questions suivantes : prévention d'un conflit par accident ou d'une agression par surprise, arrêt de la production de matières fissiles à des fins militaires, utilisation pacifique de l'espace. De son côté, le délégué soviétique proposa l'inscription à l'ordre du jour de la conférence des points suivants : création de zones dénucléarisées, non-dissémination des armes nucléaires et traité de non-agression entre les puissances du pacte de Varsovie et celles de l'O.T.A.N. Les deux co-Présidents adoptèrent le 23 mai un texte de compromis indo-suédois qui prévoyait la discussion simultanée des mesures visant à empêcher la dissémination des armes nucléaires, le déclenchement fortuit d'un conflit atomique et une agression par surprise. Quelques jours plus tard, le 25 mai exactement, le Comité plénier approuva également le projet d'une déclaration

commune soviéto-américaine sur l'interdiction de la propagande belliciste. Ce texte recommandait à tous les Etats de prendre des mesures contre la propagande en faveur de la guerre et soulignait que la guerre comme moyen de résoudre les différends internationaux n'était pas inévitable. Toutefois, le 29 mai, cet accord fut remis en question par la délégation soviétique. Se fondant sur l'évolution de la situation politico-militaire dans l'Asie du Sud-Est et sur la « recrudescence » de la propagande militariste en République fédérale allemande, l'U.R.S.S. réclamait l'élargissement de la déclaration sur trois points : les incitations à la guerre préventive seraient qualifiées de manœuvres agressives, la propagande « revancharde » ou propagande en faveur d'une modification des frontières politiques résultant de la seconde guerre mondiale serait considérée comme une atteinte à la paix et à la sécurité internationales, enfin, la répression des mouvements de libération nationale dans les pays colonisés constituerait une menace contre la paix. Les délégations occidentales opposèrent une fin de non-recevoir catégorique à la requête soviétique et comme chacun demeurait sur ses positions, on jugea superflu de poursuivre la discussion sur ce point.

Il fallut attendre la crise de Cuba pour que de nouvelles initiatives fussent prises dans le domaine des mesures partielles de désarmement. Le 22 novembre 1962, l'Assemblée générale des Nations Unies avait demandé aux Dix-huit d'examiner d'urgence diverses mesures connexes susceptibles de réduire la tension et de faciliter ainsi la tâche du désarmement général (19). C'est pour se conformer à cette recommandation que les Etats-Unis déposèrent à Genève, le 12 décembre 1962, un plan en six points destiné à prévenir le déclenchement d'un conflit par accident, erreur ou rupture des communications entre les deux Grands. Il prévoyait en particulier la publication des manœuvres et des mouvements militaires d'envergure, la création de systèmes d'inspection aérienne ou par radar, l'échange de missions militaires, le perfectionnement des moyens de communication en période de crise et l'installation de postes d'observation terrestres (20). L'Union soviétique dénonça aussitôt les projets d'inspection aérienne et terrestre comme des tentatives d'espionnage, mais elle mar-

(19) A/RES./1767 (XVII), 22 novembre 1962.

(20) E.N.D.C./70. On trouvera le texte du plan américain dans la revue *Europa-Archiv*, 1963/5, p. D. 132-140.

qua de l'intérêt pour l'établissement d'une ligne de communication directe entre Washington et Moscou. Peu après, le 17 décembre 1962, le délégué polonais préconisa au cours d'une séance plénière la création d'une zone dénucléarisée en Europe et la discussion du plan Rapacki, mais les représentants américain et italien opposèrent une fin de non recevoir à cette prétention. Enfin, le 19 décembre, l'Assemblée générale renvoyait à sa prochaine session la discussion du projet de dénucléarisation de l'Amérique latine déposé le 30 octobre par le Brésil et appuyé par trois Etats d'Amérique du Sud (21). La négociation des mesures partielles de désarmement marquait un temps d'arrêt mais la crise cubaine en posant le problème du contrôle de l'équilibre stratégique avait amorcé un mouvement irréversible. Le projet de création d'une force nucléaire multilatérale de l'alliance atlantique contribua encore à l'accélérer et suscita un courant de plus en plus favorable à l'extension géographique de la désatomisation (22).

Lorsque la Conférence de Genève reprit ses travaux le 12 février 1963 (23), l'Union soviétique soumit à la commission plénière — le Comité plénier ne s'était pas encore réuni — le projet d'une « déclaration de renonciation à l'utilisation des territoires étrangers pour le stationnement des moyens stratégiques de transport des armes nucléaires ». Aux termes de ce projet, les gouvernements signataires s'engageaient :

1° A démanteler les bases étrangères de sous-marins porteurs d'armes nucléaires balistiques et à renoncer à l'utilisation des ports étrangers comme bases de ces sous-marins ;

(21) Aux termes de ce projet, l'A.G., se référant à sa résolution 1652 (XVI) du 24 novembre 1961 sur la dénucléarisation de l'Afrique, reconnaissait la « nécessité de tenir les pays d'Amérique latine en dehors de la course aux armements nucléaires laquelle menace la paix du monde et plonge dans l'angoisse tous les peuples et toutes les nations ». En conséquence, elle leur recommandait de négocier des arrangements dans ce sens et de prévoir les vérifications indispensables à leur application effective. Les autres Etats étaient invités à considérer la zone géographique de l'Amérique latine comme une zone dénucléarisée et à la respecter comme telle (*R.N.U.*, 1962, n° 11, p. 13).

(22) Les incidences de la crise cubaine de l'automne 1962 sur la diplomatie du désarmement ont été analysées dans deux articles parus dans *Europa-Archiv*, du 25 janvier 1963 : « Die sowjetische Abrüstungspolitik nach der Kuba-Krise », de Viktor KARPOW et « Die amerikanische Abrüstungspolitik nach der Kuba-Krise » de Robert E. MATTESON.

(23) Le 20 décembre 1962, la conférence des Dix-Huit s'était ajournée au 15 janvier 1963. Ultérieurement, un accord américano-soviétique en date du 9 janvier 1963 avait reporté la reprise des pourparlers au 12 février 1963 afin de permettre aux deux Grands de discuter du problème du désarmement en tête à tête à Washington.

2° A retirer des ports étrangers les porte-avions ayant à bord des appareils transportant des armes nucléaires ;

3° A démanteler les installations de fusées stratégiques en territoires étrangers et retirer les fusées d'une portée égale ou supérieure à 1.500 km. ainsi que leurs ogives nucléaires ;

4° A retirer des bases étrangères les avions stratégiques conçus pour le transport des bombes nucléaires ainsi que ces bombes nucléaires.

La proposition soviétique (24) provoqua une vive surprise au sein de la conférence et les délégations anglaise et américaine déclarèrent tout de suite qu'elle était inacceptable. Le délégué britannique, M. Godber, la dépeignit comme une nouvelle tentative de l'U.R.S.S. pour tirer avantage de sa situation géographique. Mais il voyait mal comment ce « geste politique astucieux » qui donnait un tel avantage à l'une des parties au détriment de l'autre pouvait contribuer au succès des négociations. En fait, la liquidation des bases étrangères est une revendication traditionnelle de la diplomatie soviétique et en l'occurrence elle était étroitement liée aux discussions sur la force nucléaire multilatérale de l'O.T.A.N. Une semaine après le 20 février, M. Vassili Kouznetsov, chef de la délégation soviétique, déposait un projet de pacte de non-agression entre les puissances du bloc de Varsovie et celles de l'O.T.A.N. Il demandait aux membres des deux alliances militaires de prendre l'engagement « de ne pas se livrer à des attaques, de ne pas utiliser la force, ni d'en brandir la menace contre un autre pays ou dans les relations internationales en général ». Le pacte préconisait, en cas de menace contre la paix, que les deux parties « procèdent à des consultations en vue d'adopter des mesures de nature à régler pacifiquement les différends conformément à la Charte des Nations Unies » (25).

Les deux projets soviétiques visaient essentiellement à faire échec au projet de force nucléaire multilatérale de l'O.T.A.N. qui était un facteur de dissémination des armes nouvelles aux yeux des Soviétiques, alors que dans l'idée des Américains ce devait être un moyen d'empêcher l'Allemagne de l'Ouest de disposer en propre d'armes nucléaires. Or, l'Union soviétique

(24) E.N.D.C./75, *Europa-Archiv*, 1963/10, p. D. 248.

(25) E.N.D.C. s./77, *Europa-Archiv*, 1963, n° 10, p. D. 249.

n'était pas plus disposée à souscrire à l'équipement de la Bundeswehr en armes atomiques, fut-ce sous le couvert d'une force multilatérale, que les Etats-Unis à démanteler leurs bases à l'étranger. Quant au pacte de non-agression entre les alliances militaires de l'Est et de l'Ouest, il retint l'attention des huit Etats non engagés qui y voyaient un facteur de détente, mais il fut accueilli froidement par les délégués anglo-saxons. Ceux-ci firent observer que la Conférence de Genève n'était pas le cadre approprié pour discuter de cette question, les Etats intéressés n'y étant pas tous représentés et que cette proposition constituait moins une mesure de désarmement qu'un geste politique de propagande.

En revanche, on parvint à des accords limités en ce qui concerne tant la prévention des guerres par erreur ou par surprise, que l'établissement de zones dénucléarisées et l'interdiction de la course aux armements dans l'espace.

Le 5 avril 1963, le délégué soviétique, M. Tsarapkin, annonça à la conférence du désarmement que son gouvernement acceptait d'examiner la proposition américaine d'établissement d'une ligne de communication directe entre Moscou et Washington. Il s'agissait d'une de ces « mesures collatérales » que les Etats-Unis avaient insérées dans leur programme de désarmement du 18 avril 1962 et dont ils avaient revendiqué en vain la mise en œuvre au cours des pourparlers ultérieurs. En acceptant pour la première fois l'une d'elles, l'Union soviétique faisait au point de vue occidental une concession importante, bien que le souci tactique n'ait pas été étranger à son geste (26). En tous cas, des conversations techniques entre chefs des délégations de l'U.R.S.S. (M. Tsarapkin) et des Etats-Unis (M. Stelle) eurent lieu dès le 9 avril 1963 pour décider du type de communication qui serait retenu — telex ou téléphone — et des points d'implantation de la ligne (27). La Conférence du désarmement suspendit ses travaux du 11 avril au 7 mai, mais dès la reprise des pourparlers le projet

(26) Il est probable que les Soviétiques aient voulu par ce geste de bonne volonté sauver la conférence du désarmement d'un « blocage » total et s'assurer d'une position favorable auprès des huit neutres qui y participaient.

(27) La première idée lancée par les Etats-Unis avait été de relier directement la Maison Blanche au Kremlin par une ligne téléphonique. Ce « téléphone rouge », devenu la pièce essentielle de terrifiants romans d'anticipation (« Fail Safe » de Burdick), fut abandonné au profit d'une liaison par télétype moins coûteuse et plus aisée à établir.

d'établissement de la ligne directe Moscou-Washington entra dans la phase des réalisations. Après dix-huit séances de travail, du 6 mai au 4 juin, les experts américains et russes parvinrent à un accord technique dont le *New-York Times* révéla prématurément certains détails (28). Enfin, le 20 juin, l'accord sur l'installation d'un « télétype rouge » entre Washington et Moscou fut signé par les représentants des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. dans le « salon français » du Palais des Nations. Les principales clauses de l'accord sur la ligne directe entre le Kremlin et la Maison-Blanche s'énonçaient comme suit.

— La liaison utilisera un circuit télégraphique permanent Washington — Londres — Copenhague — Stockholm — Helsinki — Moscou exploité en duplex (c'est-à-dire que la transmission des messages pourra se faire simultanément dans les deux sens).

— Pour les communications de service et la coordination des diverses opérations à effectuer sur cette liaison il sera fait usage d'un circuit radio-télégraphique permanent Washington — Tanger — Moscou également exploité en duplex. Ce second circuit sera utilisé si le circuit normal est défaillant pour quelque cause que ce soit.

— Chacune des parties contractantes fournira à l'autre quatre installations complètes pour la transmission (télé-imprimeurs, pièces de rechange, manuels d'instruction).

— Des appareils codeurs installés à Washington et à Moscou assureront le secret des communications.

— Les frais d'utilisation seront ainsi répartis : l'U.R.S.S. paiera la totalité pour la section Moscou — Helsinki et la moitié pour la section Helsinki — Londres, les Etats-Unis paieront la totalité pour la section Washington — Londres et la moitié pour la section Helsinki — Londres. Sur le circuit radio via Tanger chaque Etat paiera ses propres communications.

(28) Ces indiscretions furent sévèrement jugées par M. Tsarapkin : « Toute incorrection mise à part, il est un fait que des détails restent encore à préciser et surtout que M. Khrouchchev n'a pas encore donné son avis sur la conclusion des travaux techniques genevois ». Dans les milieux soviétiques et socialistes on ajoutait : « Si nous avons consciencieusement et sérieusement travaillé à la réalisation du projet américain de liaison directe entre la Maison Blanche et le Kremlin, c'est justement pour éviter, par un contact direct entre chefs de gouvernement ou d'Etat, des incidents et des indiscretions dangereuses pour le maintien de la paix ».

Le « télétype rouge » est entré en service le 1^{er} septembre 1963 (29).

L'accord américano-soviétique donna lieu à des commentaires sceptiques dont le *Journal de Genève* du 21 juin 1963 se fit l'écho. « Ce garde-fou technique, y lisait-on, ne constitue en fait qu'un progrès limité sur le plan du désarmement, il ne signifie pas un rapprochement entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S. L'accord a été possible parce qu'il permet aux deux parties d'aboutir à un résultat sans faire de concessions fondamentales ». Certes, la liaison permanente ne présente pas d'intérêt du point de vue de la pratique du désarmement, mais il témoigne de la part des deux Grands d'une double volonté : celle de garder le contact en cas de crise grave et de régler le sort du monde en tête à tête, sans intermédiaires. En bonne logique, la création d'une ligne spéciale entre les deux chefs d'Etat responsables au premier chef de la paix et de la guerre tend à prouver qu'ils craignent le retour de crises comme celle de Cuba puisqu'ils cherchent un moyen de les empêcher de tourner au pire. Cette constatation est réconfortante en un sens puisqu'elle confirme qu'ils feront tout pour éviter au monde la catastrophe thermonucléaire. Mais en même temps elle montre que ni à Moscou, ni à Washington on ne croit à la possibilité de parvenir dans un délai rapide à la solution des grands problèmes en suspens et moins encore au désarmement. A défaut d'un accord sur le désarmement on s'efforce de rendre la guerre froide moins dangereuse et de diminuer par une liaison permanente les risques d'une guerre par accident ou par erreur de calcul.

Mais l'établissement de la ligne directe à une autre portée : elle consacre la disparition des intermédiaires. On peut prévoir en effet que les chefs des deux grands Etats utiliseront le fil direct, non seulement pour conjurer le péril nucléaire, mais encore pour régler le sort du monde « en tête à tête », sans convocations d'ambassadeurs, ni remise de notes écrites ou verbales (30). Si un tel procédé se généralise on aboutira en fait à un directoire bicéphale du monde ; ses décisions ne se-

(29) On trouvera dans l'article de Nicolas VICHNEY : « Un processus aléatoire assure le secret des communications » (*Le Monde*, 11 juill. 1963) des indications sur les procédés mis en œuvre pour éviter que des tierces puissances surprennent les échanges de vues américano-soviétiques.

(30) V. l'article de M. Jules MOCH, « Du fil direct à l'Encyclique », *Le Monde diplomatique*, mai 1963.

ront pas toujours du goût des dirigeants des pays tiers, mais elles pourront avoir des répercussions considérables en cas d'accord sur des mesures d'intérêt général. D'ores et déjà, l'accord sur l'établissement d'une double ligne de liaison permanente par télétype entre la Maison Blanche et le Kremlin est de nature à désarmer la méfiance des deux Super Grands à l'égard de leurs intentions mutuelles, ce qui entraîne nécessairement un réexamen de leur politique respective et crée une atmosphère propice à la négociation du désarmement. Et les puissances tierces elles-mêmes bénéficieront d'une mesure qui, contribuant à la détente entre Moscou et Washington, ne met en cause aucun principe essentiel.

La dénucléarisation pouvait avoir des vertus psychologiques similaires et l'intérêt n'a cessé de croître pour cette formule après la crise cubaine (31). Jamais il ne fut autant question de zones dénucléarisées qu'au printemps de 1963 ; jamais autant de pays ne firent connaître leur refus d'entrer dans la course aux armements nucléaires et leur désir d'obtenir que les Super Grands s'engagent à les tenir à l'écart de leur éventuels affrontements atomiques. Ces manifestations se succédèrent dans l'ordre suivant :

1° Cinq pays d'Amérique latine — le Brésil, le Mexique, le Chili, l'Equateur et la Bolivie — se prononcèrent simultanément, le 21 avril 1963, pour la dénucléarisation de l'Amérique latine et s'engagèrent à ne pas produire, recevoir, stocker ou expérimenter des armes atomiques ainsi que leurs vecteurs (32). Le texte de la déclaration commune fut communiqué le 2 mai aux Présidents de la conférence du Comité des Dix-huit par les représentants de deux des pays signataires, Brésil et Mexique (33), mais la nouvelle fut d'abord accueillie froidement dans les milieux américains. Ultérieurement, les Etats-Unis appuyèrent cependant un projet de résolution latino-américain de zone désatomisée qui fut adopté en commission politique le 19 novembre 1963 et ratifié par l'Assem-

(31) Cf. « Die Probleme der Rüstungsbeschränkung und Kontrolle nach der Kuba Krise. Der polnische Plan für eine Kernwaffenfreie Zone in Mitteleuropa » von Adam Rapacki, *Europa-Archiv*, 1963, n° 4, p. 145-156.

(32) Cette déclaration faisait suite à une proposition brésilienne présentée à l'O.N.U. le 15 novembre 1962 et à laquelle s'étaient déjà associés le Mexique, le Chili, l'Equateur et la Bolivie. Mais l'Assemblée générale avait renvoyé, le 19 décembre 1962, l'examen du dossier à sa prochaine session ordinaire.

(33) E.N.D.C./87.

blée générale, le 27 novembre (34). Ce revirement s'expliquait par des considérations stratégiques. Instruits par la crise cubaine de l'automne 1962 du danger que présentait l'installation d'armes atomiques sur le flanc Sud des Etats-Unis, les dirigeants américains s'étaient ralliés à la dénucléarisation de l'Amérique latine à condition que le maintien des bases militaires à Guantanamo, à Porto-Rico et dans la zone du canal de Panama ne fût pas mise en question. A cet égard, la résolution de l'Assemblée générale n'imposait pas d'obligations précises aux Etats-Unis ; elle se bornait à exprimer la conviction que les puissances nucléaires, « lorsqu'un accord satisfaisant aura été conclu, coopéreront pleinement à la réalisation efficace des objectifs de paix auxquels tend la déclaration commune en faveur de la dénucléarisation ».

2° Le 20 mai 1963, le gouvernement soviétique remettait aux gouvernements des Etats-Unis, de l'Angleterre et de quatorze Etats riverains de la Méditerranée (35) une note où il dénonçait l'introduction dans cette mer de sous-marins américains armés de fusées Polaris et en proposait la dénucléarisation (36). Ce projet fut déposé à la Conférence du désarmement par M. Tsarapkin, le 27 mai, mais ses collègues américains et britanniques le rejetèrent d'emblée en le qualifiant de « propagande impudente ». Il faut se souvenir, en effet, que l'envoi en Méditerranée de trois sous-marins atomiques armés chacun de seize Polaris compensait le retrait d'une quarantaine de fusées Jupiter d'Italie et de Turquie (37). Ces fusées d'une portée inférieure à 2.000 km. et vulnérables sur leur rampe terrestre avaient été supplantées par les fusées Polaris qui pouvaient être expédiées à 3.500 km. à partir d'un sous-marin en plongée. La substitution de 48 Polaris à 40 Jupiter visait à perpétuer l'équilibre des forces en Europe méridionale alors que M. Khrouchtchev poursuivait un objectif diamétralement opposé en demandant la dénucléarisation de la Méditer-

(34) En commission politique, la résolution fut adoptée par quatre-vingt-neuf voix et quatorze abstentions, dont Cuba, les pays socialistes et la France. En revanche, la Roumanie avait émis un vote favorable en mettant l'accent sur la valeur des solutions régionales comme contribution à la détente. C'était la première fois à l'O.N.U. que ce pays votait différemment de l'U.R.S.S.

(35) Algérie, Chypre, Espagne, France, Grèce, Israël, Italie, Liban, Libye, Maroc, R.A.U., Syrie, Tunisie, Turquie.

(36) Le texte de la note parut dans *La Pravda* du 22 mai 1963.

(37) Cf. « La dénucléarisation a-t-elle des vertus techniques ou psychologiques ? » de Jules Moch, *Le Monde diplomatique*, juillet 1963.

ranée. Il était évident que le Président Kennedy écarterait cette suggestion et M. Khrouchtchev ne pouvait l'ignorer en la formulant. La dénucléarisation d'une mer bordant l'U.R.S.S. favorise celle-ci en raison de l'avance provisoire des Etats-Unis en sous-marins à propulsion atomique armés de fusées à moyenne portée : de ce fait les Etats-Unis ne pouvaient pas l'accepter. La formule se heurtera sans doute à moins d'objections quand les sous-marins seront équipés de fusées intercontinentales : une mesure régionale ne relèvera plus de la technique du désarmement en raison de l'allongement des portées. Elle aura tout au plus une vertu psychologique.

3° D'autres prises de position en faveur de la dénucléarisation furent enregistrées mais leur portée restait limitée, soit que la « nucléarisation » de la zone envisagée fût improbable, soit que la création d'une zone franche d'armes atomiques ne ralliât que peu d'adeptes. Ainsi, le vote par la conférence d'Addis-Abéba d'une résolution dans laquelle les chefs d'Etat africains proclamaient leur volonté de respecter le principe d'une Afrique dénucléarisée ne devait pas apporter une contribution substantielle au désarmement. Et la déclaration du chef de l'Etat finlandais, M. Kekkonen, le 28 mai 1963 en faveur d'une zone dénucléarisée en Scandinavie ne rencontra que peu d'échos. Le Danemark et la Norvège refusèrent de souscrire à ce projet, bien qu'ils fussent hostiles à l'installation de bases atomiques sur leur territoire. La Norvège et la Suède, pour leur part, s'en tenaient au plan Unden, car ils estimaient que la dénucléarisation de la Scandinavie devait être liée à l'arrêt des essais nucléaires. Le fait est que la désatomisation ne présente vraiment un intérêt que pour les zones les plus « chaudes », celles que les Grands se disputent avec acharnement pour éviter que leur contrôle exclusif par l'un d'eux n'aboutisse à rompre en sa faveur l'équilibre des forces nucléaires. Le plan Rapacki prévoyait la dénucléarisation de la principale zone de contact entre l'Est et l'Ouest, mais en dépit de l'intérêt manifesté par les Américains eux-mêmes pour ce plan, sa négociation n'a pas encore commencé (38).

La dernière en date des mesures collatérales de désarmement est la résolution de l'Assemblée générale du 17 octobre

(38) Jean SCHWOEBEL a analysé l'évolution de la position américaine vis-à-vis du Plan Rapacki dans un article : « Le Plan Rapacki en hausse », paru dans le numéro de juillet 1963 du *Monde diplomatique*.

1963 qui vise à interdire la mise sur orbite d'armes nucléaires. Les plans de désarmement général et complet déposés devant le Comité des Dix-huit par les Etats-Unis et par l'U.R.S.S. contenaient déjà des dispositions de cet ordre et sur cette question la coïncidence des thèses soviétique et américaine était parfaite. D'ailleurs l'engagement de ne pas placer sur orbite des armes nucléaires était d'autant plus facile à obtenir qu'aucun des protagonistes de la guerre froide n'avait songé jusqu'alors à se lancer dans une entreprise d'un prix si élevé et d'une valeur militaire si douteuse. Aussi ne convient-il pas de manifester un enthousiasme exagéré pour l'accord américano-soviétique que l'Assemblée générale a ratifié à l'unanimité le 17 octobre 1963 (39). Néanmoins, il reste que les techniques nucléaires et celles de l'exploration spatiale progressent à pas de géant et que la tentation de s'assurer un avantage militaire décisif dans l'espace aurait pu devenir bientôt irrésistible à Washington comme à Moscou. L'interdiction de la course aux armements dans l'espace constitue donc, après le traité de Moscou sur lequel nous reviendrons, un deuxième moyen de limiter une course au perfectionnement des armes nucléaires et un nouveau pas vers l'objectif du désarmement. Mais on a surtout voulu voir dans cet accord la preuve que « l'esprit de Moscou » était bien vivant et que les Etats-Unis et l'U.R.S.S. étaient toujours aussi résolus à élargir le domaine de la détente. C'est le sentiment qu'a exprimé le Secrétaire général de l'O.N.U., M. Thant, en déclarant qu'il représentait « une nouvelle étape dans le relâchement de la tension entre les deux grandes puissances et un pas en avant vers une paix internationale stable et la sécurité mondiale ».

(39) M. Gromyko et le chef de l'Agence américaine du désarmement, M. Foster avaient soumis le 15 octobre 1963 à l'Assemblée générale des Nations-Unies un projet de résolution auquel se joignirent les 17 pays participant à la conférence sur le désarmement de Genève. Il était ainsi libellé :

« L'Assemblée générale,

1) Se réjouit de la déclaration d'intentions des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. de ne pas lancer dans l'espace des véhicules porteurs d'armements nucléaires ;

2) Demande solennellement à tous les pays :

— de s'abstenir de placer en orbite des véhicules porteurs d'armements nucléaires ;

— de s'abstenir d'encourager ou de participer d'aucune manière aux activités précitées ».

§ 2. — *L'arrêt des essais.*

On se souvient que la conférence tripartite sur l'arrêt des essais, qui avait commencé ses travaux en 1958 s'était ajournée *sine die* en janvier 1962 sans parvenir au moindre accord. Le délégué américain, M. Stelle, avait suggéré que le débat fût transféré à la conférence du Comité des Dix-huit qui devait se réunir à Genève le 14 mars 1962, mais il se heurta au veto du chef de la délégation soviétique, M. Tsarapkin. Toutefois, M. Khrouchtchev proposa dans son message du 21 février 1962 au Président Kennedy et au Premier ministre Mac Millan que la question de l'arrêt des essais fût discutée à Genève au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement (40). Le Président Kennedy nota avec satisfaction cette déclaration d'intentions, mais il fit observer à son correspondant que l'examen des modalités du contrôle n'était pas suffisamment avancé pour que la réunion des chefs d'Etat fût utile (41). Dans une allocution radiodiffusée prononcée le 2 mars, il annonçait d'autre part que les Etats-Unis reprendraient leurs essais nucléaires dans l'atmosphère fin avril, si aucun accord d'interdiction contrôlée n'était conclu entre-temps. Cette décision était motivée par des impératifs de sécurité et par le souci de compenser les progrès substantiels réalisés par l'Union soviétique après sa dernière série d'essais.

Les premières semaines de la Conférence des Dix-huit sur le désarmement furent obscurcies par l'imminence de la reprise des essais américains de sorte que la confrontation des thèses adverses sur le contrôle donna lieu au même dialogue de sourds que précédemment. Le 10 avril 1962, le Président Kennedy et M. Mac Millan adressèrent à M. Khrouchtchev un appel commun pour l'adjurer d'accepter le principe d'une vérification internationale. En vain, puisque le Président du Conseil soviétique réaffirma, le 12 avril, son attachement à une conception strictement nationale du contrôle et dénonça le système occidental d'inspection comme étant une forme d'espionnage du territoire soviétique. Pour résoudre ces contradictions les huit pays non-engagés de la conférence des Dix-huit

(40) Simultanément, M. Tsarapkin laissait entendre à ses interlocuteurs occidentaux au Comité nucléaire que l'Union soviétique était prête à reprendre la discussion sur l'arrêt des essais à la conférence des Dix-Huit.

(41) Message du Président Kennedy à M. Khrouchtchev en date du 25 février 1962.

dépôsèrent le 16 avril 1962 un mémorandum qui contenait les éléments d'un compromis entre l'Est et l'Ouest (42). Ce texte prévoyait :

1° La mise en commun de tous les moyens de détection nationale, anciens et nouveaux, permettant de capter les phénomènes qui résultent d'une explosion nucléaire.

2° La constitution d'une commission de savants hautement qualifiés — choisis éventuellement parmi les neutres — dont la mission serait de détecter les phénomènes suspects et d'en définir la nature.

3° Cette commission devrait saisir les signataires du traité d'interdiction de tout phénomène suspect, afin que des explications adéquates soient fournies par l'Etat soupçonné d'avoir contrevenu aux accords.

4° C'est seulement sur l'invitation de la nation en cause qu'une commission d'inspection pourrait se rendre sur les lieux.

Le 17 avril 1962, le délégué britannique souligna l'imperfection de ce document en ce qui concerne le contrôle tandis que l'Union soviétique acceptait, le 19 avril, de considérer le mémorandum des huit comme la seule base de discussion valable. En fait, l'argumentation soviétique s'y trouvait si largement respectée qu'une fois de plus l'inspection était réduite à néant. Si les puissances occidentales étaient disposées à souscrire à l'utilisation maximale du réseau existant des postes de détection et au traitement par une commission scientifique internationale des renseignements recueillis, ils ne pouvaient pas transiger sur le caractère obligatoire des inspections sur place. Or, c'est seulement sur l'invitation de la nation en cause qu'une commission d'inspection aurait pu se rendre sur les lieux, d'après le texte précité. D'ailleurs, les atermoiements de la procédure prévue auraient rendu inopérante la mission confiée à une commission de contrôle : même si la nation soupçonnée d'être en faute lui avait ouvert ses frontières, elle serait arrivée sur les lieux à retardement, car l'identification de la nature du phénomène suspect n'était possible qu'immédiatement après sa détection. Aucun rapprochement ne s'étant dessiné entre les thèses adverses, M. Kennedy

(42) Le mémorandum du 16 avril fut publié dans le *New York Times* du 17 avril et figure aux archives de la conférence sous la cote E.N.D.C./28.

autorisa la commission américaine de l'énergie atomique à procéder à une série d'essais dont le premier eût lieu le 25 avril 1962 au large de l'île Christmas. Commentant cet événement le lendemain, le secrétaire d'Etat américain M. Dean Rusk s'efforça d'en minimiser la portée et lança un nouvel appel à l'Union soviétique en vue de la conclusion d'un traité d'interdiction. Bien que l'Union soviétique n'eût pas mis à exécution sa menace de « claquer les portes » de la Conférence du désarmement en cas de reprise par les Etats-Unis de leurs essais, il y avait peu de chances qu'elle acceptât de réviser sa position sur le contrôle après ce « geste déraisonnable », ce « défi à la raison et aux peuples » qui suscitait « l'alarme et les protestations dans le monde ». Ce lui était au contraire un excellent prétexte pour s'accorder le droit de procéder à ses propres essais nucléaires au moment opportun. Le problème de l'arrêt des essais restait entier lorsque la Conférence des Dix-huit suspendit ses travaux le 14 juin 1962 (43).

Tandis que l'administration américaine étudiait une nouvelle formule d'interdiction des essais, l'U.R.S.S. préparait une seconde série d'explosions expérimentales. Le 13 juillet 1962, l'*Agence Tass* publiait une déclaration suivant laquelle « les intérêts de la paix et de la sécurité mondiale exigent que l'U.R.S.S. soit la dernière à effectuer des essais d'armes nucléaires puisque ce sont les Etats-Unis qui ont été les premiers à en accomplir » (44). Le 21 juillet, elle annonçait la décision du gouvernement soviétique de procéder à de nouvelles expériences nucléaires (45). Cet enchaînement risquait de compromettre les tentatives d'assouplissement de la position occidentale. En effet, le Département de la Défense avait publié entre-temps les résultats du projet Vela sur la détection à longue distance des essais souterrains de faible amplitude et il en résultait que, compte tenu des connaissances scientifiques de l'époque et de la qualité des appareils d'enregistrement en usage, il devenait possible de se montrer moins exi-

(43) V. rapport de la conférence du Comité des Dix-Huit à la commission du désarmement en date du 31 mai 1962 (DISARM/55, 1^{er} juin). Le sous-comité nucléaire tint 18 séances du 14 mars au 14 juin 1962.

(44) Le communiqué de l'*Agence Tass* a été publié par *La Pravda* du 13 juillet 1962 (A.D. du 17 juil. 1962).

(45) La déclaration du gouvernement soviétique est parue dans *La Pravda* du 22 juillet (A.D. du 31 juil. 1962). La première explosion expérimentale eût lieu le 5 août 1962.

geant en matière de contrôle (46). Ces « importantes données technologiques nouvelles » incitèrent le Président Kennedy à annoncer au cours de sa conférence de presse du 1^{er} août 1962 que les Etats-Unis accepteraient un système de postes de contrôle nationaux pour vérifier l'application d'un éventuel traité sur l'arrêt des essais nucléaires. Le 9 août, le chef de la délégation américaine à la conférence du désarmement, M. Dean, exposait les nouvelles propositions de son gouvernement à Genève. En suggérant l'utilisation des postes d'observation et de contrôle nationaux sur une base purement scientifique, les Américains faisaient un pas important dans la direction du mémorandum du 16 avril. Une commission internationale composée d'un nombre limité de savants hautement qualifiés était chargée de traiter toutes les informations reçues (47), mais la nature de la supervision exercée par cet organe sur le réseau des postes nationaux n'était pas précisée. La nécessité de procéder à des inspections sur place était réaffirmée mais on était disposé à réduire leur nombre. Enfin, la composition des groupes d'inspection était laissée à la discrétion de la commission internationale, à condition que les nationaux du pays en cause n'en fassent pas partie. M. Zorine refusa de donner un poids quelconque aux « concessions » américaines et déclara que ces propositions n'avaient de nouveau que leur aspect, surtout en ce qui concerne le caractère obligatoire des inspections sur place. Toutes les tentatives anglo-américaines en vue de persuader l'Union soviétique de la légitimité de leur demande et de la pureté de leurs intentions n'entamèrent pas la conviction du Kremlin qu'un contrôle exercé par un organe étranger constitue un risque d'espionnage et ne peut donc pas faire l'objet d'une négociation (48). Aussi ne fut-on pas surpris du rejet par l'Union soviétique du projet anglo-américain de

(46) E.N.D.C./45, 16 juillet 1962.

(47) Alors que la commission de contrôle prévue antérieurement par les Anglo-américains devait se composer de quatre représentants de l'Ouest, de quatre représentants de l'Est et de trois représentants du Tiers-Monde, le nouvel organe se composerait de sept représentants du Tiers-Monde, représentation de l'Est et de l'Ouest demeurant inchangée.

(48) Il est probable que la rigidité de la position soviétique en matière de contrôle est conditionnée par des facteurs de politique intérieure et par l'évolution de la conjoncture au sein du camp communiste. En ce qui concerne les rapports entre le désarmement et la politique soviétique, v. « Abrüstung und nationale Interessen. Wie stark ist das sowjetische Interesse an einem Abrüstungsabkommen ? » de NILS ORVICK in *Europa-Archiv*, 1962, n° 10.

traité interdisant tous les essais sous contrôle international avec inspections sur place (49). M. Kouznetsov opposa également une fin de non-recevoir au projet d'interdiction sans contrôle de tous les essais nucléaires non-souterrains (50) : à ses yeux, une trêve nucléaire partielle, loin de freiner la course aux armements avantagerait les puissances occidentales : les Etats-Unis pourraient poursuivre leurs expériences souterraines et réaliseraient des progrès militaires aux dépens de l'Union soviétique. La seule base de discussion valable selon lui demeurerait le mémorandum du 16 avril et il reprit à son compte une initiative brésilienne visant à fixer une date limite, celle du 1^{er} janvier 1963, pour l'arrêt de tous les essais. Dans une conférence de presse tenue le même jour, le Président Kennedy envisagea favorablement la date du 1^{er} janvier 1963 pour mettre un terme aux expériences à la condition toutefois que des dispositions soient agréées de part et d'autre pour prévenir toute « tricherie » de la part de l'une ou de l'autre des parties (51). Comme la proposition soviétique ne prévoyait aucune sorte de contrôle, l'acceptation américaine équivalait en réalité à un refus nuancé. Lorsque la conférence du Comité des Dix-huit suspendit ses travaux, le 8 septembre 1962 (52), le sous-comité nucléaire continua à siéger, mais sans parvenir à des résultats.

Le 6 novembre 1962, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta deux résolutions relatives à l'arrêt des essais : l'une, qui reflétait le point de vue exprimé par les pays non-engagés dans le mémorandum du 16 avril 1962, réclamait un moratoire de tous les essais à partir du 1^{er} janvier 1963 ; l'autre, d'initiative anglo-américaine, préconisait soit la conclusion d'un traité général assorti d'un système de vérification, soit l'interdiction des essais non-souterrains sans contrôle (53). Conformément à ces textes, la conférence du Comité des Dix-huit devait se réunir d'urgence pour examiner le problème et faire rapport de ses travaux à l'Assemblée générale le 10 décembre au plus tard.

(49) E.N.D.C./58.

(50) E.N.D.C./59. Ces deux textes avaient été présentés le 27 août à la séance plénière de la conférence du désarmement par M. Arthur Dean.

(51) Le texte de la conférence de presse du Président Kennedy est paru dans le *New York Times* du 30 août 1962.

(52) Deuxième rapport intérimaire du Comité des Dix-Huit aux Nations Unies (E.N.D.C./62, 7 sept. 1962).

(53) On trouvera le détail des scrutins en Commission politique (le 5 nov.) et à l'Assemblée générale (6 nov.) dans la R.N.U., 1962, n° 11, p. 7-10.

Le Comité siégea du 26 novembre au 20 décembre 1962, mais dès le 7 décembre les puissances nucléaires transmettaient à l'Assemblée générale un procès-verbal de carence (54). Ces entretiens ne furent pas absolument infructueux car l'Union soviétique y manifesta l'intention d'utiliser le système des « boîtes noires » pour rendre plus efficaces les réseaux nationaux de détection des phénomènes sismiques (55). D'autre part, les Etats-Unis et l'U.R.S.S. révélèrent, le 14 janvier 1963, que des conversations soviéto-américaines allaient avoir lieu à Washington sur les questions du désarmement général et de l'arrêt des essais. Cette négociation faisait suite à un échange de correspondance entre M. Kennedy et M. Khrouchtchev (56) qui ouvrait de sérieuses perspectives d'accord. En effet, dans sa lettre du 19 décembre 1962, M. Khrouchtchev informait le Président Kennedy que, dans son désir d'aboutir à un accord sur l'arrêt des essais nucléaires, il était prêt à accepter :

— deux ou trois inspections annuelles sur les territoires de chaque puissance nucléaire dans les régions où des oscillations de terrain suspectes se seraient produites ;

— l'installation en U.R.S.S. de trois stations sismiques automatiques, à Kokchetav pour la région de l'Asie centrale, à Bodaibo pour la région des Altaï et à Yakoutsck pour la région de l'Extrême-Orient ;

Dans sa réponse du 28 décembre 1962, le Président Kennedy se déclarait « encouragé par les concessions soviétiques dont il soulignait toutefois les limites tant en ce qui concerne le nombre des inspections sur place que l'emplacement des stations automatiques. Aussi proposait-il à M. Khrouchtchev des conversations bilatérales afin de réduire les divergences subsistantes. Celui-ci accepta, le 7 janvier 1963, que le délégué soviétique à l'O.N.U., M. Fedorenko, rencontrât le chef de l'Agence américaine du désarmement, M. Stelle, à Washington à partir du 14 janvier 1963 pour discuter de cette question. La Grande-

(53) A ce rapport étaient annexés les comptes-rendus des positions des pays non-engagés (E.N.D.C./70, 7 déc. 1962).

(54) Le système des « boîtes noires » avait été préconisé par la conférence de « Pugwash » qui s'était tenue à Londres et à laquelle avaient participé des savants britanniques, américains et soviétiques. Le rapport scientifique sur les « boîtes noires » fut déposé au Comité des Dix-Huit par le délégué britannique, le 4 décembre 1962 et enregistré sous la cote E.N.D.C./66.

(55) Le Département d'Etat les publia le 20 janvier et *La Pravda* le 21.

Bretagne fut invitée à participer à la négociation le 20 janvier, mais dès le 31 janvier les entretiens nucléaires à Trois étaient ajournés jusqu'à la reprise de la Conférence du désarmement. On suppose que la pierre d'achoppement de la négociation fut une fois de plus le contrôle de l'arrêt des essais. Alors que les Américains estimaient indispensable un minimum de huit à dix inspections annuelles pour assurer un contrôle sérieux des expériences souterraines, les Soviétiques considéraient le chiffre de trois inspections comme une concession ultime (57).

Le Comité des Dix-huit reprit ses travaux le 12 février 1963, dans un climat dépourvu d'illusion. L'Union soviétique laissa entendre qu'elle ne discuterait de l'arrêt des essais nucléaires que si l'Occident acceptait le chiffre de trois inspections annuelles et son délégué à la Conférence de Genève, M. Kouznetsov, s'opposa à la réunion du sous-comité nucléaire aussi longtemps que cette question-clé n'aurait pas été réglée. Or, le chef de la délégation américaine, M. Foster, était d'avis que l'étude des modalités des inspections devait précéder la détermination de leur nombre. Ce point de vue s'exprimait avec force dans le mémorandum anglo-américain soumis le 1^{er} avril 1963 à la conférence du désarmement (58). Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne acceptaient que le nombre des inspections annuelles sur le territoire de chacune des puissances nucléaires fût réduit à sept à condition que chacune d'elles eût le maximum d'efficacité. A cet effet, la zone litigieuse devait être d'une dimension suffisante pour que les équipes d'inspection pussent opérer de façon satisfaisante (« une ellipse avec un grand axe de 30 km. et une surface maximum de 500 km² »). Ces équipes comprendraient du personnel de la puissance nucléaire ayant réclamé l'inspection (quatorze experts) leur rôle consistant aussi bien à procéder à des inspections sur place qu'à visiter les stations automatiques (au maximum huit fois par an). La nouveauté de cette proposition résidait dans la substitution de l'inspection réciproque de l'une des puissances nucléaires par l'autre à l'inspection internationale, mais elle ne retint pas l'attention des Soviétiques peu soucieux de ces détails d'application qui

(57) V. les déclarations du ministre soviétique des Affaires étrangères, M. Gromyko à des journalistes au cours d'une réception à l'ambassade de l'Inde, le 20 janvier, ainsi que l'article paru dans *La Pravda* du 26 janvier 1963.

(58) E.N.D.C./78.

ne poseraient pas de problème une fois que l'accord serait intervenu sur l'essentiel, à savoir le nombre des inspections.

L'impasse paraissait totale lorsque le Président Kennedy annonça, dans un discours prononcé le 10 juin 1963, à l'université américaine de Washington qu'une conférence « à un niveau élevé » se tiendrait en juillet à Moscou pour rechercher un accord préliminaire en vue d'un traité compréhensif d'interdiction des essais. En dépit du scepticisme manifesté quant aux résultats de cette réunion, ses chances d'aboutir étaient réelles. Des deux côtés on avait atteint le point de saturation en ce qui concerne les expériences nucléaires. Les derniers essais américains dans le Nevada avaient moins eu pour objet d'expérimenter de nouvelles bombes et de nouveaux détonateurs que d'étudier les effets des armes nucléaires sur les abris pour missiles. D'autre part, l'Union soviétique faisait peu de cas des bombes atomiques tactiques dont elle n'avait pas poursuivi la mise au point. Par conséquent les conditions étaient favorables à la prise de conscience de cette vérité qu'une « position militaire idéale est simplement à l'opposé de toute détente politique ». Le Président Kennedy n'avait cessé de dire et de faire dire à ses collaborateurs que de nouvelles expériences ne justifieraient pas les dépenses énormes qu'elles provoqueraient, qu'elles ne changeraient pas de façon significative les moyens de défense américains et qu'un accord sur les essais nucléaires serait, somme toute, à l'avantage des Etats-Unis. L'acceptation par M. Khrouchtchev d'une conférence à Moscou constituait également un signe favorable. Elle attestait sa volonté de renverser le courant avant que la détérioration des relations entre l'Est et l'Ouest résultant de la course aux armements prenne un caractère d'extrême gravité (59).

Les entretiens tripartis de Moscou se poursuivirent du 16 au 25 juillet 1963 (60) et aboutirent à la conclusion d'un traité

(59) Les révélations de M. Wilson, leader de l'opposition travailliste sur ses entretiens de Moscou fin juin, et le discours prononcé par M. Khrouchtchev à Berlin-Est, le 2 juillet 1963, ont donné la clé de l'énigme : l'U.R.S.S. ne s'opposait plus à la conclusion d'un accord partiel. Elle acceptait en somme l'offre anglo-américaine du 27 août 1962. Certes les Anglais et les Américains s'efforceraient d'obtenir un accord d'interdiction globale, mais il était probable qu'ils ne refuseraient pas de conclure l'accord limité qu'ils avaient été les premiers à proposer.

(60) La délégation américaine était conduite par le sous-secrétaire d'Etat pour les Affaires politiques, M. Averell Harriman, et la délégation britannique

« portant interdiction des expériences d'armes nucléaires dans l'atmosphère dans l'espace cosmique et sous l'eau » (61). Il fut signé à Moscou le 5 août 1963 par les ministres des Affaires étrangères de l'Union soviétique, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis et entra en vigueur le 10 octobre 1963 après le dépôt des instruments de ratification dans les trois capitales intéressées (62). L'adhésion de Haïti le même jour portait à 102 le nombre des pays signataires.

Le traité dit de Moscou fut accueilli par une vague générale de satisfaction et il n'y eut guère que la France et la Chine populaire pour faire entendre des notes discordantes dans ce concert d'acclamations. En effet, dans sa conférence de presse du 29 juillet 1963, le Général de Gaulle soulignait « l'importance pratique réduite » du traité de Moscou et proclama qu'un simple accord sur les essais ne détournera pas la France de se doter de moyens nucléaires. D'autre part, le gouvernement de la Chine populaire, dans une déclaration publiée le 31 juillet, dénonçait le traité de Moscou comme « une énorme duperie destinée à leurrer les peuples du monde » et comme « une simple tentative de la part des trois puissances nucléaires pour consolider leur monopole et pour lier les mains des pays épris de paix qui sont soumis à la menace atomique ». En fait, c'est moins par son contenu que par le changement de climat qu'il concrétise que le traité de Moscou présente de l'intérêt. Il ne faut pas se dissimuler que ce premier jalon sur la voie de la réglementation internationale des armements est modeste et que le traité n'engage pas ses signataires à grand'chose. Ceux-ci conservent sans le moindre contrôle des stocks d'armes nucléaires capables de faire sauter plusieurs fois la planète et il leur est loisible de les accroître encore. Ils renoncent à faire des expériences qui ne leur serviraient provisoirement à rien (63), mais ils se ré-

par Lord Hailsham, ministre des Sciences. M. Khrouchtchev lui-même avait présidé la délégation soviétique à la séance d'ouverture du 15 juillet 1963, mais M. Gromyko en assura ensuite la direction effective.

(61) On trouvera le texte du traité ainsi que le communiqué commun publié après son paraphe dans A.D. n° 1420 du 6 août 1963.

(62) Le traité de Moscou a été ratifié successivement par le Sénat américain le 24 septembre 1963 par 80 voix contre 19 et par le Présidium du Soviet suprême, à l'unanimité, le lendemain. Le Président Kennedy y a apposé sa signature le 7 octobre 1963.

(63) V. Jacques PERGENT, « Considérations sur l'accord nucléaire de Moscou » in *Perspectives*, n° 860, 2 novembre 1963 et Wilhelm CORNIDES, « Das Moskauer

servent le droit de se retirer du traité avec un préavis de trois mois si tel ou tel événement dont ils sont seuls juges, les y contraint. Enfin, ils peuvent continuer de procéder à des expériences souterraines, M. Khrouchtchev ayant préféré voir les Etats-Unis compléter leur riche panoplie plutôt que de se prêter à une inspection réciproque sur place des explosions d'origine douteuse. Or, une telle attitude suggère moins la probabilité que l'improbabilité du désarmement ou tout au moins elle laisse supposer que seuls seront conclus les accords qui réduisent au minimum les procédures de vérification sur place assimilées par M. Khrouchtchev à l'espionnage. On n'ignore pas le sens très large donné en Union Soviétique à cette notion. On ne voit pas davantage en quoi cet accord contribue à freiner la dissémination des armes nucléaires puisque la plupart des pays qui ont adhéré au traité ne seront pas de longtemps en mesure de jouer un rôle dans la compétition atomique alors que la France, qui est déjà entrée dans la course, et la Chine, qui brûle de suivre son exemple, n'ont pas la moindre intention de s'associer aux signataires du traité.

Si le traité de Moscou ne change rien à la terrible menace nucléaire, techniquement et militairement parlant, il manifeste néanmoins l'intention des deux super-Grands d'organiser la coexistence sur des bases moins fragiles que l'équilibre de la terreur et il a suscité dans le monde un immense espoir. A Washington et à Moscou, on affirme à l'envi que ce traité ne constitue qu'un premier pas et en dépit du ton désabusé de certaines déclarations (64), il n'est pas interdit de penser

Moratorium und die Bundesrepublik » in *Europa-Archiv.*, 1963, n° 16, p. 583. On évaluait à 500-545 mégatonnes la puissance dégagée par les 425-480 explosions expérimentales qui avaient été effectuées depuis 1945. Les essais nucléaires se répartissaient comme suit : Etats-Unis (250 essais ; 150 mégatonnes) — U.R.S.S. (150 essais ; 300 mégatonnes) — Grande-Bretagne (21 essais) et France (7). La partie essentielle des programmes expérimentaux de l'Est et de l'Ouest était terminée et la limitation des essais serait intervenue de toute façon. Mais le fait de s'engager réciproquement à l'abstention rendait celle-ci beaucoup plus probable.

(64) Les discours prononcés par MM. Khrouchtchev et Rusk les 25 et 27 octobre 1963 ne permettent pas de penser que les deux Grands résoudre aisément les litiges qui les obligent à consentir un effort d'armement tel qu'il déséquilibre en permanence la balance des paiements américaine, et crée pour l'économie soviétique des difficultés chaque jour plus évidentes. Le parallélisme des thèmes développés dans ces deux textes est d'ailleurs frappant : le traité de Moscou est une bonne chose mais il ne faut pas s'exagérer sa portée ; il n'y aura une véritable détente que lorsqu'on aura réglé le problème de Cuba, de Berlin et surtout de l'Allemagne. Or, la manière dont on concevait le règlement de ces questions n'était précisément pas la même des deux côtés.

que d'autres accords feront suite à celui-là pour élargir l'aire de la coexistence. Cet espoir devrait-il être déçu qu'on ne tarderait pas à s'apercevoir que l'accord tripartite de Moscou est « l'un des traités les plus vides de l'histoire diplomatique » (65).

(65) Raymond ARON, « Espoir et Inquiétude », *Le Figaro*, 6 août 1963.

CONCLUSION

La dix-huitième Assemblée générale des Nations Unies a recommandé une fois de plus aux grandes puissances de consacrer tous leurs efforts à la solution du problème du désarmement. Le 27 novembre 1963, elle adoptait par acclamation une résolution invitant la Conférence des Dix-huit à reprendre à Genève « avec énergie et détermination » ses négociations sur le désarmement général sous un contrôle international efficace. Le même jour elle recommandait à tous les Etats d'adhérer au traité de Moscou et invitait la Conférence de Genève à rechercher un accord sur l'interdiction de tous les essais nucléaires dans tous les milieux, y compris les essais souterrains. Pourvue de ce nouveau mandat, la Conférence de Genève a repris ses travaux le 21 janvier 1964, mais il ne semble pas que de nouveaux éléments doivent être apportés au débat en dépit du changement de climat des relations internationales. Dès lors n'assisterons-nous pas une fois de plus au déroulement d'un scénario immuable que dix-huit années de conférences du désarmement ont contribué à fixer. Les négociations débutent toujours par une vaine bataille de plans, se poursuivent par des discussions byzantines d'une haute technicité et s'achèvent par l'adoption d'un procès-verbal de carence comme si le désir d'entretenir une négociation n'avait d'égal que la volonté de ne pas la conclure. Et le public ne peut s'empêcher de considérer ces réunions comme un spectacle permanent dont l'intérêt va en décroissant. Résignation d'ailleurs teintée d'optimisme, les discussions autour d'un tapis vert étant somme toute préférables au choc des armées.

De tous les problèmes politiques, le désarmement est sans doute le plus épineux. Il concerne la sécurité et l'existence même des nations ; il met en jeu des sentiments enracinés de méfiance que se vouent les peuples depuis des siècles ; il va au cœur même de la souveraineté des Etats puisqu'il met en

cause leur puissance militaire, c'est-à-dire ce à quoi ils sont le plus attachés et ce dont ils sont le plus jaloux : leurs moyens d'action et de domination. Les efforts pour réduire, limiter ou supprimer les armements et les forces armées se sont toujours heurtés à l'obstacle de la souveraineté. Exclure l'éventualité de la guerre dans une société interétatique, c'est enlever aux Etats le droit de demeurer juges en dernier recours de ce qu'exige la défense de leurs intérêts et de leur honneur. Or un Etat qui se réserve le droit de se faire justice peut-il consentir au désarmement ?

L'invention de la bombe atomique et les virtualités destructives de l'énergie nucléaire avaient incité les Etats-Unis à tenter une approche originale du problème, en pratiquant de larges brèches dans l'édifice de la souveraineté des Etats. Le plan dit « Baruch-Lilienthal », soumis en 1946 à la commission de l'énergie atomique des Nations Unies, proposait de transférer à une agence internationale la propriété des installations industrielles et des matières fissiles, afin d'interdire toute affectation de l'énergie nucléaire à des fins militaires. Or, l'Union soviétique, qui se trouvait être au lendemain de la seconde guerre mondiale une des deux grandes puissances mondiales et qui demeure fermement attachée au concept de souveraineté des Etats jusqu'à la diffusion universelle de son message révolutionnaire, ne pouvait souscrire à un accord qui aurait eu pour conséquence de stabiliser l'avance américaine tout en la vouant à une permanente infériorité. Car un accord de désarmement n'a de chance sérieuse d'être approuvé par les Etats qu'à la condition de n'avantager en apparence ou en réalité aucun des rivaux. C'est pourquoi les négociations qui se poursuivirent à l'O.N.U. de 1945 à 1954 ne pouvaient aboutir, les propositions de chaque partie étant manifestement contraires aux intérêts légitimes de l'autre. L'Union soviétique disposait d'une énorme supériorité en armes classiques et seule l'arme atomique, dont les Etats-Unis eurent le monopole jusqu'en 1949, assurait l'équilibre des forces entre les deux camps. L'interdiction préalable de l'arme atomique, revendiqué par l'U.R.S.S., aurait placé l'Occident en état d'infériorité et la réduction contrôlée des armements et des forces armées exigée par l'Ouest aurait mis l'Union soviétique à la merci de ses adversaires. En 1949, le Président Truman annonçait au peuple américain l'explosion d'une bombe atomique soviétique ; en 1952 et 1953, Etats-Unis et Union soviétique firent

exploser la première bombe thermonucléaire ; en 1955, étaient expérimentées les premières bombes H lancées d'avion, tandis qu'étaient constituées de part et d'autres de puissantes armadas aériennes et que se poursuivait la mise au point d'engins balistiques de portée moyenne et intercontinentale. La réduction progressive de l'inégalité devait supprimer un des obstacles au désarmement ; le progrès de l'armement atomique devait en créer d'autres plus difficiles encore à surmonter.

En 1954, l'acceptation par l'Union soviétique du mémorandum franco-britannique comme base de discussion reflétait l'instauration progressive entre les deux camps de l'équilibre aéro-nucléaire, tandis que s'élaborait la stratégie de dissuasion contre l'agression par la menace de représailles massives. Chacun des deux Grands possédait un stock de bombes suffisant pour ravager le territoire de l'autre et des véhicules susceptibles d'appliquer à un objectif quelconque cette énorme puissance de destruction ; la surprise était techniquement possible mais elle ne payait plus, l'agresseur ayant la certitude d'être lui aussi détruit. Dissuadés de régler leurs différends par la force, les Grands avaient-ils encore intérêt à conserver des armes qu'ils ne pourraient utiliser sans commettre une sorte de suicide commun ? Le désarmement nucléaire ne garantirait-il pas mieux leur sécurité que l'« équilibre de la terreur » ? D'autant que la crainte d'une surprise technique incitait les détenteurs de l'arme nouvelle à en améliorer sans cesse les caractéristiques et les modes de lancement et que cette course aux armements comportait elle-même les risques d'une guerre que tout le monde voulait passionnément éviter.

Mais on dût très tôt se rendre à l'évidence que l'élimination des armes nucléaires était matériellement impossible faute de pouvoir détecter les stocks qu'aucun des deux Grands ne détruirait par crainte de se livrer à la discrétion de son rival au cas où celui-ci aurait éludé l'engagement de détruire le sien. Le désarmement nucléaire total aurait-il été techniquement possible qu'il n'eût pas été souhaitable. En effet les connaissances techniques et scientifiques ne peuvent être éliminées et si un conflit classique se fut déclenché il s'en serait suivi une course aux armements nucléaires dont l'aboutissement eût été catastrophique. Aussi est-ce par référence à la stratégie de la dissuasion thermonucléaire et aux limites du contrôle qu'il convient d'envisager le désar-

mement. Quoique les deux Grands n'aient pas encore renoncé à revendiquer le désarmement général et complet dont la mise en œuvre se heurte à des difficultés insurmontables, c'est dans la voie du désarmement partiel que l'on s'est engagé. Les pourparlers ont porté essentiellement sur trois objets : la réduction des armements classiques, l'arrêt ou la limitation de la course aux armements nucléaires et la prévention des attaques par surprise.

Un accord sur le plafond des effectifs et des armements classiques serait un témoignage de bonne volonté et d'intentions pacifiques à l'âge où l'égalité nucléaire a amené en fait la neutralisation réciproque des nouvelles armes. Toutefois cette limitation n'est possible au regard de l'Occident que combinée avec un système d'inspection et de contrôle rigoureux que l'Union soviétique n'est pas disposée à accepter. Une telle mesure, par ailleurs, devrait s'étendre à l'ensemble des forces, donc à l'ensemble du territoire et non à telle ou telle région où les forces seraient déployées. Le « dégagement » des zones de contact, en abaissant le seuil qui sépare de la guerre, augmenterait les risques de conflit. Il ouvrirait à l'invasion un *no man's land* qui, par la suite sous la menace nucléaire, pourrait devenir irrécupérable.

Plus significatif serait un accord sur l'arrêt total ou partiel de la course aux armements atomiques. L'arrêt des explosions nucléaires expérimentales contribuerait à empêcher la diffusion de la bombe dans l'état actuel du développement de l'industrie atomique et le traité de Moscou constitue à cet égard un indice encourageant ; encore, faudrait-il le compléter par une interdiction contrôlée des essais souterrains et l'imposer à tous les Etats du monde.

Mais le temps n'est pas éloigné où un pays pourra constituer un stock de bombes A ou H sans les avoir expérimentées, à moins que l'arrêt de la production des matières fissiles à des fins militaires ait été édicté au préalable. Enfin, une limitation des armes nucléaires impliquerait une reconversion des stocks à des usages pacifiques. Aussi une autre approche du désarmement nucléaire a-t-elle été mise en avant tout récemment. Elle consiste à limiter et à contrôler l'emploi des véhicules de l'arme nucléaire et en priorité de ceux dont le contrôle est encore aisé : les satellites, les fusées intercontinentales, les avions à grand rayon d'action et les sous-marins à moteur atomique. L'intérêt scientifique de ces engins exclut qu'on les

interdise ou qu'on les élimine, mais il est vraisemblable qu'on sera amené, tôt ou tard, à les placer sous l'autorité d'une organisation internationale qui en règlera l'emploi et en assurera le contrôle. Le contrôle sera alors en soi un procédé efficace de désarmement.

C'est la voie que semblent avoir empruntée les experts d'outre-atlantique pour prévenir l'agression par surprise. L'idée directrice de la politique américaine aujourd'hui est d'éviter la guerre thermonucléaire, non par l'élimination des forces de dissuasion, mais par une maîtrise des armements que les auteurs américains appellent « arms control » (1). Il s'agit de stabiliser la dissuasion réciproque en assurant l'invulnérabilité des forces de frappe des deux Grands et de réduire les risques de guerre par accident, les risques d'ascension aux extrêmes (amplification en guerre totale d'un conflit limité), les risques de rupture des communications diplomatiques en cas de crise internationale... L'Union soviétique ayant toujours éprouvé la répugnance la plus vive à souscrire à des mesures de contrôle qui ne seraient pas assorties d'un désarmement réel, les perspectives d'accord entre les deux Grands sur ces mesures concertées de maîtrise des armements paraissent compromises d'emblée. Mais même à supposer qu'aucun traité en bonne et due forme ne soit signé, il ne faudrait pas en conclure que tout est perdu et que l'humanité va s'engloutir en un cataclysme sans précédent. Avec ou sans accord explicite la dissuasion réciproque continuera à régir les rapports soviéto-américains et la paix par la peur de l'apocalypse thermonucléaire sera sans doute notre fatalité durant la phase historique que nous traversons. Mais sous cette menace constante, en même temps que jamais — espérons-le — exécutée, la rivalité entre les deux blocs, en particulier leur rivalité pour l'allégeance des non-engagés, se poursuivra par des moyens extra-militaires. Le souci d'affecter à la compétition économique, qui décidera en définitive de la victoire de l'un ou de l'autre camp, des ressources actuellement consacrées à la construction d'armes inutilisables, amorcera sans doute un désarmement unilatéral que l'unification technique et idéologique de l'humanité consacrera en le parachevant.

(1) V. « Inspection, Arms control and Surprise attack » by KISSINGER, in *Foreign Affairs*, July 1960.

LISTE BIBLIOGRAPHIQUE

I. — BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

- « Abrüstung », in *Wörterbuch des Völkerrechts*, Erster Band, Berlin, Walter de Gruyter & Co, 1960.
- AILLERET (Général C.). — « Arme biologique et désarmement », *R.D.N.*, août 1955.
- ARON (Raymond). — *Les guerres en chaîne*, Paris, Gallimard, 1951, 503 p.
— *Espoir et Peur du Siècle*, Paris, Calmann-Lévy, 1957, 369 p. (Liberté de l'esprit).
— *La Société industrielle et la guerre*, Paris, Plon, 1959, 181 p. (Recherches en sciences humaines. 14).
— *Paix et Guerre entre les Nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962, 797 p.
— *Le Grand Débat. Initiation à la Stratégie Atomique*, Paris, Calmann-Lévy, 1963, 279 p.
- ARONEANU (Eugène). — *La définition de l'agression*, Paris, Les Editions internationales, 1958, 407 p.
- ASSOCIATION INTERNATIONALE DES JURISTES DÉMOCRATES. — *Contribution à l'étude des problèmes du désarmement*, Bruxelles, Editions A.I.J.D., 1958, 100 p.
- AUER (P.). — « Coexistence », *Politique étrangère*, 1955, n° 2.
- BALDWIN (Hanson W.). — *Power and Politics : The price of security in the atomic age*, Claremont college press., 1950, 117 p.
— *The great Arms race*, London, Stevens and Sons, 1958, 116 p.
- BARNET (Richard J.). — *Who wants disarmament ?*, Boston, Beacon press., 1960, 141 p.
- BASTID (S.). — « Les conditions juridiques de la coexistence », *P.E.*, 1955, n° 1.
- BERTEIL (Colonel Louis). — *De Clausewitz à la guerre froide*, Paris, Berger-Levrault, 1958, 409 p.
- BOSC (Robert). — « Actualité du désarmement », *R.A.P.*, décembre 1957.
— *Sociologie de la guerre et désarmement*, *R.A.P.*, mars 1960.
- BOSSIN (André). — *Les Nations et l'Organisation Mondiale de la Paix*, Paris, Editions ouvrières, 1960, 311 p.
- BOUTHOU (Gaston). — *Les guerres. Eléments de polémologie (Traité de sociologie)*, Paris, Payot, 1951, 550 p. (Bibliothèque scientifique).
— *Sauver la guerre (lettre aux survivants)*, Paris, B. Grasset, 1961, 253 p.
- Klein.

- BROUCKÈRE (L. de). — « Les travaux de la S.D.N. en matière de désarmement », *R.C.A.D.I.*, 1928, 25, p. 369-449.
- BULL (Hedley). — *The control of the arms race. The Institute for Strategic Studies. Introduction de Richard Good-Adams. Weindefeld A. Nicolson*, Londres, 1961, 216 p.
- CAILLOIS (Roger). — *Quatre essais de Sociologie contemporaine : la représentation de la mort, l'usage des richesses, le pouvoir charismatique, le vertige de la guerre*, Paris, O. Perri, 1951, 158 p.
- CALVEZ (Jean-Yves). — *Droit international et souveraineté en U.R.S.S. L'évolution de l'idéologie juridique soviétique depuis la Révolution d'octobre*, Paris, Armand Colin, 1953, 299 p. (Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, 48).
- CHAUMONT (Charles). — *La sécurité des Etats et la sécurité du monde. Préface de Fouques-Duparc*, Paris, L.G.D.J., 1948, 158 p.
— *L'O.N.U.*, Paris, P.U.F., 1957, 128 p. (Que sais-je ?).
- CLARK (Grenville), SOHN (Louis B.). — *La Paix par le Droit mondial*, Paris, P.U.F., 1961, 545 p.
- CLAUSEWITZ (Carl von). — *De la guerre*. Traduction de Denise Naville, Paris, Editions de Minuit, 1957, 755 p.
- « La Coexistence pacifique », numéros spéciaux de *Esprit* et de la *Revue de l'action populaire*, mars 1960.
- CLAY (Kenneth). — *Les rapports politiques franco-allemands à la conférence du désarmement*, thèse, 1939.
- COCKCROFT (John). — *Problems of disarmament*, London, 1962, 14 p.
- COIGNARD (Pierre). — « Le problème du contrôle des armements », *P.E.*, 1960, n° 5.
- COLLART (Yves). — *Le Désarmement*, The Hague, Nijhoff, 1958, 110 p.
- COLLIARD (Claude-Albert). — *Institutions internationales*, Paris, Dalloz, 1956, 526 p.
— *Droit international et Histoire diplomatique. Actualité internationale et diplomatique*, Paris, Editions Montchrestien, 1955, 1957, 784, 685 p.
- COULON (Pierre). — *La Conférence du désarmement*, Paris, thèse, 1934.
La Défense nationale. Centre universitaire d'études juridiques et politiques de Nice, Paris, P.U.F., 1958, 622 p.
- DELMAS (Claude). — *L'O.T.A.N.*, Paris, P.U.F., 1960, 128 p. (Que sais-je ?).
- DELMAS (Claude), CARPENTIER (Général), GALLOIS (Général Pierre), FAURE (Maurice). — *L'Avenir de l'Alliance Atlantique*, Paris, Berger-Levrault, 1961, 350 p.
- DINERSTEIN (H. S.). — *War and the Soviet Union*, New York, F.A. Praeger, 1959, 268 p.
- « Disarmament and defense », in *Current history*, octobre 1957.
- DUMEIX (Auguste). — *Qu'est-ce que la coexistence pacifique ?* Paris, Editions sociales, 260 p.

- DUROSELLE (J.-B.). — *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, Paris, Librairie Dalloz, 1957, 805 p.
- FEIJTO (François). — « Variations soviétiques sur la coexistence », *La Nef*, juillet 1953.
- FONTAINE (André). — *L'Alliance Atlantique à l'heure du dégel*, Paris, Calmann-Lévy, 1959, 223 p. (Questions d'actualité).
- GARDES (A.). — *Le désarmement devant la S.D.N.*, Paris, thèse, 1929.
- GARTHOFF (Raymond L.). — *La doctrine militaire soviétique*, Paris, Plon, 1956, 544 p.
- GAVIN (James Maurice). — *War and Peace in the space age*, New York, Harper and Brothers, 1958, 304 p.
- GENEVEY (Pierre). — « Technique du désarmement », *P.E.*, 1956, n° 6.
— « A la recherche du désarmement », *R.D.N.*, novembre 1955.
- GLINBERG (Afon). — *Le problème du désarmement devant la S.D.N. et en dehors d'elle*, Paris, thèse, 1930.
- GOBIN (Maurice). — « La seconde conférence de la paix », *R.G.D.I.P.*, 1906, p. 736-742.
- GOODRICH (Leland M.). — *The United Nations* (chapter X : « The Atom and disarmament »), London, Stevens and Sons, 1960, 419 p.
- GOODRICH (Leland), SIMONS (Anne P.). — *The United Nations and the maintenance of peace and security*, Washington, the Brookings Institution, 1960, 709 p.
- GREWE (W.). — « Wird jemals abgerüstet werden ? », *Die Politische Meinung*, décembre 1957.
- « Guerre, Armée, Société », numéro spécial de la *Revue française de sociologie* (avril-juin 1961).
- « La Guerre et la Paix », numéro spécial de *La Nef*, juillet 1953.
- HARRINGTON (Charles). — *The problem of disarmament in the United Nations*, Genève, thèse, 1950.
- HAYOUL (Marcel). — « Les deux désarmements », *Revue nouvelle*, juillet 1957.
- HERZ (John H.). — *International politics in the atomic age*, New York, Columbia University Press, 1959, 360 p.
- JACOB (P. E.). — « The disarmament consensus », *International Organization* spring 1960.
- JACOBS (W. D.). — « Temptations of disarmament », *Revue militaire générale*, novembre 1958.
- JASPERS (Karl). — *La bombe atomique et l'avenir de l'homme*, Paris, Plon, 1958, 64 p. (Tribune libre. 15).
- KENNAN (George). — *American diplomacy (1900-1950)*, Chicago, The University of Chicago Press., 1951, 154 p.
— « Peaceful Coexistence : a western view », *Foreign Affairs*, january 1960.
Traduction française in *A.D.*, n° 913, 20 février 1960.

- KHROUCHTCHEV (Nikita). — *Ce que je pense de la coexistence pacifique*, Paris, Plon, 1960, 147 p. (Tribune libre. 56).
- KOPELMANAS (L.). — « Le contrôle international », *R.C.A.D.I.*, 1950 (II), p. 59-148.
- LAPRADELLE (A.-G. de). — « La question du désarmement », circulaire du comte Mouravieff, ministre des Affaires étrangères aux représentants des puissances à Saint-Petersbourg du 30 décembre 1898-11 janvier 1899, *R.G.D.I.P.*, 1899, p. 96-104.
- « La Conférence de la paix », *Idem.*, p. 659-700.
- LE FUR et CHKLAVER. — *Recueil de textes du droit international public*, Paris, Librairie Dalloz, 1928, 769 p.
- LOOSLI USTERI (C.). — *Geschichte der Konferenz für die Herabsetzung und die Begrenzung der Rüstungen*, Zürich. Polygraphischer Verlag, 1940.
- MELMAN (Seymour). — *Inspection for disarmament*, New York, Columbia University Press, 1958, 291 p.
- *Disarmament. Its politics and economics*, Boston (Mass.), 1962, 398 p.
- MÉRIGNHAC (A.). — « Le désarmement. Les traités de paix de 1919-1920. La Conférence de Washington de 1921-1922 », *R.G.D.I.P.*, 1922, p. 105-151.
- MILLS (Wright). — *Les causes de la troisième guerre mondiale*, Paris, Calmann-Lévy, 1960, 225 p. (Questions d'actualité).
- MOCH (Jules). — *La Folie des hommes*, Paris, Robert Laffont, 1954, 285 p.
- *En retard d'une paix*, Paris, Robert Laffont, 1958, 239 p.
- « Les problèmes actuels du désarmement », *P.E.*, 1955, n° 2.
- De la nature des conflits*. Evaluation des études sur les tensions internationales par l'Association internationale de sociologie avec la collaboration de J. Bernard, T. H. Pear, R. Aron, R. C. Angell, Paris, U.N.E.S.C.O., 1957, 346 p.
- NEF (John U.). — *La guerre et le progrès humain (War and human progress)*. Traduction française par A. Rebillon, Paris, Alsatia, 1954, 567 p.
- NOEL-BAKER (Philip). — *The Arms race*, London, Stevens and Sons, 1958, 579 p.
- NOGÉE (Joseph). — « The diplomacy of disarmament », *International conciliation*, janvier 1960.
- NUTTING (Anthony). — *Disarmament*, London, New York, Toronto, Oxford University press, 1959, 52 p.
- OPPENHEIM (L.). — *International Law* (Vol. I : *Peace* ; Vol. II : *Disputes War and Neutrality*), London, New-York, Longmans, Green and Co (1952-1955), 941, 1072 p.
- PEARSON (Lester B.). — *Diplomacy in the nuclear age*, Cambridge (Mass.), Harvard University press, 1959, 114 p.
- PERROUX (François). — *La coexistence pacifique*, Paris, P.U.F., 1958, 3 vol., 673 p.
- PLANCHAIS (Jean). — *Le malaise de l'armée*, Paris, Plon, 1958, 115 p. (Tribune libre. 16).

- RAPPARD (William E.). — « Vues rétrospectives sur la Société des Nations », *R.C.A.D.I.*, 1947 (II), p. 117-225.
- RENOUVIN (Pierre). — *Histoire des relations internationales*, tomes 7 et 8 : *Les crises du XX^e siècle*, Paris, Hachette (1957-1958), 376, 426 p.
- REUTER (Paul). — *Droit international public*, Paris, P.U.F. (collections Thémis), 1958, 443 p.
- RICHARDSON (Lewis F.). — *Arms and Insecurity*, Pittsburgh, the Boxwood Press. Chicago, quadrangle books, 1960, 307 p.
- ROUGIER (Antoine). — « La première Assemblée de la S.D.N. (Genève, nov.-déc. 1920) : la réduction des armements », *R.G.D.I.P.*, 1921, p. 344-355.
- ROUSSEAU (Charles). — *Droit international public*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1953, 752 p.
- SCOTT (James Brown). — *Les conventions et déclarations de La Haye de 1899 et de 1907*, New-York, Oxford University Press, 1918, 318 p.
- SERVAIS (Général A.). — « Le Désarmement, épreuve de patience », *Revue militaire générale*, juin 1960.
- SHARP (Walter R.). — « La Science politique et l'action en faveur de la coopération », *Revue internationale des Sciences sociales*, 1960, n° 2.
- SIBERT (Marcel). — « La question de la réduction des armements terrestres à la Troisième Assemblée de la S.D.N. », *R.G.D.I.P.*, 1923, p. 281-319.
- SMITH (Sidney). — *Débats sur le désarmement*, Ottawa, E. Cloutier, 1958, 48 p.
- SOTO (Jean de). — « L'évolution de la question du désarmement », *A.F.D.I.*, 1955, p. 348-358.
- STONE (Julius). — *Agression and World order : a critique of United Nations theories of aggression*, London, Stevens and Sons, 1958, 226 p.
- SZILARD (Leo). — « Disarmament and the problem of Peace », *Bulletin of the atomic scientists*, octobre 1955.
- TOLEDANO (A.). — *Ce qu'il faut savoir sur le désarmement*, Paris, 1932.
- TOYNBEE (Arnold J.). — *Guerre et civilisation (War and Civilization)*. Traduction française par A. Colnat, Paris, Gallimard, 1953, 261 p. (Les Essais).
- VERGNAUD (Pierre). — « La Guerre froide », *R.G.D.I.P.*, 1958, p. 220-239.
- VOLLE (Hermann). — *Probleme der internationalen Abrüstung*, Frankfurt-a-Main. Dokumente und Berichte des Europa-Archiv. Band 14. 1956.
- WEHBERG (Hans). — *Die internationale Beschränkung der Rüstungen*, Berlin, Deutsche Verlags Anstalt, 1919.
- « La limitation des armements dans le passé et d'après le Pacte de la S.D.N. », *R.G.D.I.P.*, 1921, p. 504-519.
- WRIGHT (Quincy). — *A Study of war*, Chicago, The University of Chicago Press (1942-1947), 2 vol., 1552 p.
- X.... « Coexistence. Sécurité. Désarmement », *P.E.*, 1960, n° 3.

II. — ARMES NUCLÉAIRES ET STRATÉGIE

- ALSOP (J.). — « Die Strategische Lage : Ein neues Gleichgewicht der Kräfte », *Der Monat*, juillet 1958.
- AILLERET (Général C.). — « L'Organisation de la sécurité et le progrès des armes nouvelles », *P.E.*, 1957, n° 1.
- « Guerre nucléaire limitée ou drôle de guerre », *R.D.N.*, mars 1958.
- « L'art de la guerre et l'évolution des armements », *Revue militaire générale*, juillet 1960.
- AMSTER (Warren). — *A theory for the design of a deterrent air weapon system*, San Diego (Cal.), Convair, 1955, 65 p.
- ARON (Raymond). — « Peut-on limiter la guerre à l'âge atomique ? », *Preuves*, décembre 1955.
- AZEAU (Henri). — *La hache de guerre*, Paris, Ed. du Seuil, 1960, 181 p.
- BEAUFRE (Général). — « Les armements modernes et la stratégie », *Revue militaire générale*, juin 1960.
- « La stratégie atomique a-t-elle fait faillite ? », *R.D.N.*, juin 1959.
- *Introduction à la Stratégie*. Préface du Capitaine B. M. Liddel Hart, Paris, Armand Colin, 1963, 128 p.
- BILLOTTE (Général Pierre). — *Le temps du choix*, Paris, R. Laffont, 1950, 247 p.
- BLACKET (P. M. S.). — *Les conséquences militaires et politiques de l'énergie atomique (The military and political consequences of atomic age)*. Traduit de l'anglais par l'Association des travailleurs scientifiques. Avant-propos de Edmond Bauer, Paris, Albin Michel, 1949, 314 p.
- *Atomic weapons and East-West relations*, Cambridge University press, 1956, 107 p.
- BLOCH-MORHANGE (Jacques). — *La stratégie des fusées*, Paris, Plon, 1958, 191 p. (Les Documents de Tribune libre. 2).
- BRODIE (Bernard). — *Strategy in the missile age*, Princeton (N.J.), Princeton University press, 1959, 423 p.
- « Politique de dissuasion et guerre limitée », *P.E.*, 1960, n° 6.
- BUCHAN (A.). — « Strategic factors and the summit », *The World Today*, avril 1960.
- BURKHARDT (G.). — « Die Veränderung der Welt durch die Atomwaffen. Militärische und politische Konsequenzen », *Frankfurter Hefte*, octobre 1959.
- BURNS (Arthur Lee). — « From balance to deterrence : a theoretical analysis », *World Politics*, juin 1958.
- CHASSIN (Général Lionel-Max). — *Stratégie et Bombe atomique*, Paris, C. Lavauzelle, 1948, 290 p.
- COMBAUX (E.). — « Armes atomiques et non atomiques dans la défense de l'Eurafrique », *R.D.N.*, janvier 1958.
- CORBEAU (G.). — « L'ère des satellites et des engins spatiaux a deux ans », *R.D.N.*, avril 1960.
- « Le Monde des satellites », *R.D.N.*, juillet 1960.

- DUROSELLE (J.-B.). — « La stratégie des conflits internationaux », *Revue française de science politique*, juin 1960, p. 287-308.
- DYSON (Freeman J.). — « The development of nuclear weapons », *Foreign affairs*, avril 1960.
- FINLETTER (Thomas K.). — *Power and Policy. U. S. foreign policy and military power in the hydrogen age*, New York, Harcourt, Brace and Co, 1954, 408 p.
- GALLOIS (Général Pierre). — *Stratégie de l'âge nucléaire*. Préface de Raymond Aron, Paris, Calmann-Lévy, 1960, 243 p. (Questions d'actualité).
- « La paix par la dissuasion contrôlée », *P.E.*, 1960, n° 6.
- « Brusque revirement de l'équilibre stratégique entre les deux blocs », *Réalités*, août 1958.
- GARTHOFF (Raymond L.). — *Soviet Strategy in the nuclear age*, London, Stevens and Sons, 1958, 283 p.
- *The Soviet Image of future war*, Washington Public Affairs Press, 1959, 137 p.
- GAZIN (Général). — « Signification et limites de la stratégie nucléaire », *P.E.*, 1960, n° 6.
- GÉNAUD et ROCARD. — *Les effets des armes atomiques* (Document officiel du Secrétariat à la Défense et de la Commission de l'énergie atomique des Etats-Unis), Paris, Dunod, 1951, 220 p.
- GÉRARDOT (Paul). — « La compétition pour la suprématie thermonucléaire », *R.D.N.*, avril 1958.
- GUÉRIN (M.). — « Les engins spéciaux, la guerre et l'espace », *R.D.N.*, janvier 1959.
- GUSKE (H. H.). — « Die Raketen. Technische und politische Probleme », *Aussenpolitik*, janvier 1958.
- HACHIYA (Michihiko). — *Le Journal d'Hiroshima* (6 août-30 sept. 1945). Préface et traduction de Benoist Méchin, Paris, A. Michel, 1956, 285 p.
- HALLE (Louis J.). — *Guerre nucléaire et Paix nucléaire*, Genève, E. Droz, Paris, Librairie Minard, 1958, 141 p.
- JACQUOT (Général Pierre-Elie). — *Essai de stratégie occidentale*, précédé d'une lettre de André Malraux, Paris, Gallimard, 1953, 203 p.
- *La stratégie périphérique devant la bombe atomique*, Paris, Gallimard, 1954, 231 p.
- JOHNSON (P.). — « The fallacy of the deterrent », *New Statesman*, 8 mars 1958.
- JUIN (Maréchal), LAWTON COLLINS (Général). — « L'équilibre de la terreur favorise-t-il les Russes ou l'Occident ? », *Occident*, janvier 1958.
- KAUFMANN (William W.). — *Military Policy and National Security*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1956, 274 p.
- KERVYN DE LETTENHOVE (A.). — « Stratégie nucléaire et diplomatie », *Revue nouvelle*, 15 novembre 1957.
- KING HALL (Stephen). — *Defence in the nuclear age*, London, v. Gollanez, 1958, 223 p.
- KING (James E.). — « Nuclear Plenty and limited war », *Foreign Affairs*, janvier 1957.

- KISSINGER (Henry). — *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, Foreword by Gordon Dean, New-York, Harper and Brothers, 1957, 463 p.
- « Missiles and the western alliance », *Foreign Affairs*, avril 1958.
- *The Necessity for choice*, New York, Harper and Brothers, 1961, 372 p.
- KNORR (Klaus). — *Is the American defense effort enough*, Princeton (N.J.), Princeton University, 1957, 36 p.
- KRAUSS (G.). — « Atomrüstung und Völkerrecht », *Politische Meinung*, juillet 1958.
- LAURENCE (William). — *La Bombe H (The Hell Bomb)*. Traduit de l'anglais par J. Biadi, Paris, Corr  a, 1951, 223 p.
- LIDDEL HART (B. H.). — *Défense de l'Europe. Quelques problèmes de la guerre et de la paix*, Paris, Calmann-Lévy, 1951, 301 p.
- « Uberstrategie », *Aussenpolitik*, janvier 1958.
- *Deterrent or Defense*, London, Stevens and Sons, 1960, 257 p.
- LOUSTANAU-LACAU. — « Réalités stratégiques », *Le Monde*, 2 octobre 1954.
- MIKSCH (Lieutenant-Colonel F.-O.). — « Machines de guerre de l'Ouest contre effectifs de l'Est », *R.D.N.*, décembre 1952.
- *La faillite de la stratégie atomique*, Paris. Le livre contemporain, 1958, 285 p.
- « Politique, stratégie et technique », *R.D.N.*, mai 1959.
- MOCH (Jules). — « Politique internationale, désarmement et technique », *Les Cahiers de la République*, janvier-février 1958.
- « Le Monde où il nous faut vivre », *Le Monde*, 6-9 décembre 1957.
- MOCH (J.), GALLOIS (P.-M.). — « Les conséquences stratégiques et politiques des armes nouvelles », *P.E.*, 1958, n   2.
- MOORE BEN T. MOORE. — *Nato and the future of Europe*, New York, Harper and Brothers, 1958, 263 p.
- MORGENTHAU (Hans). — « Der Pazifismus des Atomzeitalters », *Der Monat*, octobre 1957.
- NEMO (Général). — « Réflexions sur la guerre limitée », *R.D.N.*, mars 1959.
- NITZE (Paul). — « Atoms, strategy and policy », *Foreign Affairs*, janvier 1956.
- NOËL-MARTIN (Charles). — *L'Heure H a-t-elle sonné pour le monde ?* Paris, Grasset, 1955, 254 p.
- OSGOOD (Robert E.). — *Limited war. The challenge to american strategy*, Chicago, The University of Chicago press, 1957, 315 p.
- PEARSON (Lester B.). — *Diplomacy in the nuclear age*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1959, 114 p.
- PERGENT (J.). — « Les principales conceptions stratégiques atomiques », *R.D.N.*, mars 1956.
- Perspectives*. — N   30. 8 septembre 1956 : « La Défense contre les engins téléguidés ».
- N   547. 8 décembre 1956 : « Les bombardiers stratégiques vont-ils bientôt être remplacés par les engins téléguidés ? »
- N   604. 8 mars 1958 : « Seul l'engin balistique à combustible solide peut être l'arme de la riposte instantanée ».

- PHILIPS (T. R.). — « The growing missile gap », *The Reporter*, 8 janvier 1959.
— « Les bases américaines d'outre-mer », *A.D.*, n° 1022, 17 novembre 1960.
- POSSONY (Stefan T.). — *Strategic Air Power*, Washington, Infantry Journal Press, 1949, 313 p.
- RENDULIC (L.). — « Die gewandelte militärische Weltlage », *Schweizer Monatshfte*, mai 1958 (*R.D.N.*, 1958, p. 1390).
- « Rocket strategy and disarmament », in *Revue militaire générale*, avril 1961.
- ROUGEMONT (Denis de). — *Lettre sur la bombe atomique*, Paris, Gallimard, 1946, 133 p.
- SCHMID (Carlo), COWEN (Myron). — « L'augmentation des puissances nucléaires accroît-elle les risques de guerre » ? *Occident*, novembre 1958.
- SING (Nagenda). — *Nuclear Weapons and international law*, London, Stevens and Sons, 1959, 267 p.
- SLESSOR (sir John). — *Strategy for the West*, New York, W. Morrow, 1954, 180 p.
— *The great deterrent*, Foreword by gen. Alfred M. Gruenther, New York, F. A. Praeger, 1958, 322 p.
- SPEIER (Hans). — *German rearmament and atomic war*, Evanston (Ill) Row Peterson and Co, 1957, 273 p.
- TELLER (E.), LATTER (L.). — *Notre avenir nucléaire (Our nuclear future : facts, dangers and opportunities)*. Traduit de l'anglais par Jean Eizeau, Paris, Plon (Tribune libre. 41), 1959, 242 p.
- VERNANT (Jacques). — « Armement nucléaire national et force atomique de frappe », *R.D.N.*, décembre 1960.
— « Stratégie et politique à l'âge atomique », *R.D.N.*, mai 1958.
— « Désarmement et intérêts français », *R.D.N.*, juin 1958.
— « L'évolution de la stratégie américaine et la défense de l'Europe », *P.E.*, 1961, n° 1.
- VINCENT (Maxime). — *La France atomique (La désintégration de l'atome n'est qu'une illusion et la bombe atomique une farce)*, Limoges, Imprimerie de Paulhac, 1952, 54 p.
- WOHLSTETTER (A.). — « The delicate balance of terror », *Foreign Affairs*, janvier 1959.
- WOHLSTETTER (A.), GALLOIS (P.). — « Le fragile équilibre de la terreur », *La Nef*, juin-juillet 1959.
- WOLFERS (A.). — « Grenzen der nuklearen Abschreckung », *Europa-Archiv*, 20 août 1960.

III. — LE DÉSARMEMENT GÉNÉRAL

1^a Documents et Chronologies

- Comptes rendus des réunions de la Commission des armements de type classique et de la Commission de l'énergie atomique ; de la Commission du désarmement des Nations Unies et de son sous-comité.

- Résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité.
- Rapport annuel du Secrétaire général de l'O.N.U.
- Documents du Centre d'études de politique étrangère, 54, rue de Varenne, Paris :
- Documentation française
 - *N.E.D.*, n° 2271. 13 mars 1957. Le problème du désarmement devant les Nations Unies.
 - *N.E.D.*, n° 2325. 14 septembre 1957. Les travaux du sous-comité du désarmement.
 - *N.E.D.*, n° 2356 et 2357. 5 et 7 décembre 1957. Documents sur le désarmement (18 mars-6 sept. 1957).
 - *N.E.D.*, n° 2386. 27 février 1958. Le désarmement à la XII^e session de l'Assemblée générale.
 - *N.E.D.*, n° 2480. 6 novembre 1958. Notes sur le désarmement échangées entre le 23 janvier et le 13 décembre 1957.
 - *N.E.D.*, n° 2540. 14 mai 1959. Documents sur le désarmement. XIII^e session de l'Assemblée des Nations Unies (16 sept.-13 déc. 1958).
 - *N.E.D.*, n° 2651-2653. 28, 30 et 31 mars 1960. Documents sur le désarmement. XIV^e session de l'Assemblée générale.
 - *N.E.D.*, n° 2675. 11 juin 1960. Conférence du Comité des Dix Puissances sur le désarmement (Genève, 15 mars-29 avril 1960).
 - *N.E.D.*, n° 2698 et 2699. 9 et 15 septembre 1960. Documents sur le désarmement. Conférence du Comité des Dix Puissances (Genève, 7 juin-28 juin 1960).
- « Disarmament », *Current notes on international affairs* (déc. 1951, avril 1956, juin 1957, mars-oct. 1958, nov. 1959).
- « Disarmament Forum », *International Affairs*, mars, avril 1961.
- « Disarmament : Negotiation and action », *International Review Service*, octobre 1956.
- « Disarmament postwar through 1957 », *idem*, mars 1958.
- « New proposals for disarmament », *International Review Service*, mai 1959.
- « Disarmament : proposals and negotiations (1946-1955) », *The World Today*, août 1955.
- VOLLE (Hermann), HAFTENDORN (Helga). — *Die Genfer Abrüstungskonferenz von 1960*, Frankfurt-Main, Berlin, 1961, 166 p.

2° Articles

- APREMONT (B.). — « L'Economie soviétique et le désarmement », *P.E.*, 1959, n° 6.
- BARRAUD (P.). — « Au siècle de l'atome II », *Revue socialiste*, novembre 1960.
- BERTHELOT (André). — « Le problème de l'élimination des armes atomiques », *Esprit*, novembre 1950.
- BESWICK (F.). — « Désarmement : un accord en 1957 », *Horizons*, avril 1957.
- BRINDILLAC (Ch.). — « Les chances du désarmement », *Esprit*, août 1955.

- BUHRING (G.). — « Die Verhandlungen im zehn Staaten Ausschuss für Abrüstung vom 15 März bis 29 april », *Deutsche Aussenpolitik*, juillet 1960.
- CASTLE (B.). — « The Truth about disarmament », *New-Statesman*, 11 juin 1960.
- « China supports new soviet disarmament proposals », *Peking Review*, 14 juin 1961.
- CORNIDES (W.), KUHN (H. W.). — « Abrüstungsverhandlungen und Deutschlandfrage seit der Genfer Gipfelkonferenz von 1955 », *Europa Archiv*. 15 (4), 20 février. 15 (7-8), 5-20 avril 1960.
- COURTET (François). — « La Conférence du désarmement s'est ajournée », *Le Monde diplomatique*, décembre 1954.
- Disarmament and the United Nations. The « partial measures » approach and other decisions of the general Assembly's twelfth session*, United Nations department of public information, 30 p.
- DULLES (Allen W.). — « Disarmament in the atomic age », *Foreign Affairs*, janvier 1947.
- ENGST (F.). — « Abrüstung und Konventionelle Waffen », *Aussenpolitik*, avril 1959.
- FINLETTER (T. K.), MOTT RADELYFFE (C.). — « Est-il utile de négocier un désarmement partiel ? », *Occident*, avril 1958.
- GENEVEY (Pierre). — « Relance du désarmement », *P.E.*, 1959, n° 5 (*R.D.N.*, janv. 1960).
- « Le désarmement après l'échec de la Conférence des Dix », *R.D.N.*, octobre 1960.
- GUÉRIN DE BEAUMONT. — « Les progrès accomplis par les Nations Unies », *Le Monde diplomatique*, décembre 1954.
- HANDLER (W.). — « Die zweite Periode der Genfer Abrüstungsverhandlungen », *Deutsche Aussenpolitik*, août 1960.
- HAUSEN (G.). — « Abrüstung, die wichtigste Frage », *Deutsche Aussenpolitik*, novembre 1959.
- HAYOUL (M.). — « Le désarmement à Genève et au sommet », *La Revue nouvelle*, 15 avril 1960.
- IVEKOVIC (M.). — « Pour une reprise des conversations », *Revue de la politique internationale*, 5 octobre 1960.
- KHVOSTOV (V.). — « Disarmament negotiations », *International Affairs*, janvier-février 1961.
- KNECHT (Jean). — « Dix ans de discussions sur le désarmement », *Le Monde*, 2 juin 1955.
- LAHODA (T.). — « Le problème du désarmement et la Conférence des Dix Puissances », *Revue de droit contemporain*, juin 1960.
- LAVERGNE (B.). — « L'admirable proposition soviétique de désarmement intégral et la politique atomique du Général de Gaulle », *Année politique et économique*, août 1960.
- LOWENTHAL (R.). — « 1961, année cruciale », *Preuves*, mai 1961.

- MOCH (Jules). — « Le problème du désarmement », *Le Monde*, 8 avril 1955.
 — « Le contrôle, condition essentielle du désarmement », *Le Monde diplomatique*, août 1960.
 — « La position française en matière de désarmement », *Chronique de politique étrangère*, juillet 1961.
- PECHOTA (V.). — « La question du désarmement devant la XV^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies », *Revue de Droit contemporain*, décembre 1960.
- ROCHE (E.). — « La signification profonde du désarmement », *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} janvier 1960.
- SALVIN (Marina). — « Soviet policy toward disarmament », *International Conciliation*, février 1947.
- SCHWABEL (Jean). — « Le désarmement en échec », *Esprit*, octobre 1957.
- SEIDEL (K.). — « Wo steht die internationale Abrüstungsdiskussion », *Deutsche Aussenpolitik*, janvier 1960.
- SMITH (J.). — « The disarmament talks », *New World Review*, octobre 1957.
- THOMAS (N.). — « Toward total disarmament », *Dissent* 7 (2), print. 60.
- THOMSON (Carol). — « A history of disarmament proposals », *Current history*, janvier 1959.
- WILCOX (F. O.). — « Disarmament : the problem and the prospects », *The Department of State Bulletin*, 42 (1091), 23 mai 1960.
- « Which way to disarmament ? », *The Economist*, 17 octobre 1959.
- ZICIE (J.). — « Initiatives et possibilités de désarmement », *Revue de la politique internationale*, 1^{er} novembre 1959.

IV. — LE DÉSARMEMENT PARTIEL

1^o *Le dégagement, l'inspection régionale et la prévention des attaques par surprise par le contrôle des armements*

- ACHESON (Dean). — « The illusions of disengagement », *Foreign Affairs*, avril 1958.
- ARON (Raymond). — « Réponse à Kennan », *Occident*, février 1958.
- ARONEANU (Eugène). — « Le désarmement et la prévention d'une attaque par surprise », *P.E.*, 1960, n^o 3.
- BELOT (R.). — « Guerre presse-bouton et désengagement », *Revue politique des Idées et des Institutions*, 28 février 1959.
- BEZYMENSKI (L.). — « Histoire d'un plan de limitation des armements (le plan Eden) », *Temps nouveaux*, avril 1956.
- BUCHAN (Alastair). — « Disarmament or Arms control », *The Observer*, 19 mars 1961.
- BURNS (Arthur Lee). — « The international consequences of expecting surprise », *World politics*, juin 1958.

- CIVIS. — « Pour ou contre une limitation régionale des forces et des armements en Europe », *R.D.N.*, mars 1958.
- COIGNARD (J.). — « Quelques aspects actuels du contrôle des armements à la lumière des expériences entreprises », *P.E.*, 1956, n° 1.
- CONANT (James B.), GAITSKELL (Hugh). — « Débat sur le dégagement », *Occident*, juillet 1958.
- « Disarmament and arms control », in *The Bulletin of the atomic scientists*, février 1961.
- Documents du Bureau d'informations polonaises sur le plan Rapacki.
- Documents du Centre d'études de Politique étrangère sur le dégagement.
- DZEPELY (E. N.). — « Désatomiser l'Europe ? La vérité sur le plan Rapacki », Bruxelles, *Les Editions politiques*, 1959.
- FONTAINE (André). — « Dossiers pour un nouveau Genève », *Le Monde*, 18-19 février 1958.
- GAITSKELL (Hugh). — « Disengagement : why ? how ? », *Foreign Affairs*, juillet 1958.
- GENEVEY (Général Pierre). — « L'inspection aérienne dans le désarmement », *R.D.N.*, novembre 1957.
- « Le désarmement devant les experts », *Revue militaire générale*, mars 1959.
- « Sur les aspects militaires du dégagement en Europe », *P.E.*, 1959, n° 2.
- « Réflexions sur la surprise », *R.D.N.*, avril 1959.
- GRANCHAMP (René). — « Le plan Rapacki et les grandes puissances », *R.D.N.*, avril 1958.
- GREWE (W.). — « Risques et conditions du dégagement », *Occident*, juin 1958.
- HEALEY (Denis). — « The Case for disengagement », *New-Republic*, mars 1958.
- HINTERHOFF (Eugène). — *Dissengagement*, London, Stevens ans Sons, 1959, 445 p.
- « The problem of disengagement », *Revue militaire générale*, février 1960.
- HOXARD (Michael). — *Disengagement in Europe*, Harmondsworth Middlesex Penguin Books, 92 p.
- KENNAN (George F.). — *Russia, the Atom and the West*, New York, Harper and Brothers, 1958, 92 p. (Traduction partielle in *N.E.D.*, n° 2378).
- « Disengagement revisited », *Foreign Affairs*, janvier 1959.
- *La Russie Soviétique et l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1962, 365 p.
- « Der Kennan Plan », in *Die Gegenwart*, 28 décembre 1958.
- KISSINGER (Henry A.). — « Arms control, inspection and surprise attack », *Foreign Affairs*, juillet 1960.
- MIKSCHÉ (Lieutenant-Colonel F. O.). — « Wenn es zur atomfreien Zone kommt », *Die politische Meinung*, mars 1958.
- N.E.D.*, n° 2512. 19 février 1959. « La Conférence d'experts sur la prévention d'une attaque par surprise » (Genève, 10 nov. à 18 déc. 1958).
- NUTTING (Anthony). — « The West and Rapacki's Hint », *The New York Herald Tribune*, 8 septembre 1958.

- PHILIP (André). — « Le Plan Rapacki », *La Nef*, mars 1958.
- P.Y.D.W. — « The pursuit of disengagement », *World Today*, avril 1959.
- RAPACKI (Adam). — « Der polnische Plan für eine Kernwaffenfreie Zone in Mitteleuropa », *Europa Archiv*, n° 4, 25 février 1963.
- SCHELLING (T. C.). — « Arms control. Proposal for a special surveillance force », *World Politics*, octobre 1960.
- SCHWGBEL (Jean). — « Le dossier de la question allemande et de la Sécurité européenne », *Le Monde diplomatique*, mai 1959.
- « Unblocking disarmament », in *The Tablet*, 3 août 1957.
- WOLFERS (A.). — « Die Grenzen des disengagement », *Europa Archiv*, 20 mai 1958.

2° L'arrêt de la course aux armements nucléaires

- « After the Tests », in *The Economist*, 2 avril 1960.
- BREGMAN (A.). — « Le Club atomique doit être élargi », *Occident*, octobre 1959.
- BROWN (H.). — « A scientist's proposal for limiting atomic tests », *The Reporter*, avril 1958.
- BULL (H.). — « The Arms race and the banning of nuclear tests », *Political quarterly*, octobre-décembre 1959.
- BURKHARDT (G.). — « Test-stop — ein technisches, militärisches und politisches Problem », *Frankfurter Hefte*, décembre 1960.
- « Calling the bans », in *The Economist*, 11 mai 1957.
- CLUB JEAN MOULIN. — *La force de frappe et le citoyen*, Paris, Le Seuil, 128 p.
- « Le désarmement atomique ». Chronologie des négociations internationales jusqu'à la Conférence de Genève du 31 octobre 1958. Brochure dactylographiée distribuée par le Centre culturel américain, Bureau de presse, 4, avenue Gabriel, Paris (8^e).
- DOLLFUSS (Daniel). — *La force de frappe*, Paris, Julliard, 1960, 115 p.
- « Explosions nucléaires et retombées radioactives », *Recherches internationales à la lumière du marxisme*, novembre-décembre 1959.
- FULLER (M.). — « Detecting atomic tests », *New Republic*.
- GERON (W. Y.). — « Geneva conference on the discontinuance of nuclear weapon tests (31 oct. 1958-27 août 1960) », *The Department of State Bulletin*, 26 septembre 1960.
- GAMAREKIAN (E.). — « Quarrels over underground testing », *The Nation*, 27 février 1960.
- GOLDSCHMIDT (B.). — « Le problème atomique », *R.D.N.*, mai 1960.
- HAFFNER (S.). — « Eine diplomatische Revolution », *Der Monat*, mai 1960.
- HALÉVY (Dominique). — *Contre la Bombe*, Paris, Editions de Minuit, 1960, 192 p.

- HEALEY (D.). — « H Bombs for everybody », *Commentary*, janvier 1960.
- IKLE (F. C.). — « After detection. What ? », *Foreign Affairs*, janvier 1961.
- KISSINGER (H. A.). — « Nuclear testing and the problem of peace », *Foreign Affairs*, octobre 1958.
- LAMONT (G.). — « Towards ending nuclear weapons tests », *New World Review*, juillet 1958.
- MOCH (J.). — « Vers l'arrêt des explosions atomiques expérimentales », *Le Monde diplomatique*, avril 1961.
- *Non à la force de frappe*, Paris, R. Laffont, 1963, 271 p.
- KNECHT (J.). — « Les Occidentaux ne peuvent ignorer l'importance que l'opinion mondiale attache à l'arrêt des essais nucléaires », *Le Monde diplomatique*, mai 1958.
- NEMO (Général). — « Le contrôle de la course aux armements », *R.D.N.*, octobre 1961.
- Questions et Réponses sur l'arrêt des essais », in *Occident*, juin 1957.
- RISSE (H.). — « Die Gefahren atomarer Versuchsexplosionen », *Frankfurter Hefte*, octobre 1957.
- SCHWELIEN (J.). — « Atomarer Versuchsverzicht als erste Stufe », *Aussenpolitik*, décembre 1958.
- SCOTT (Richard). — « Vers la fin des expériences nucléaires », *Occident*, août 1958.
- SEIDEL (K.). — « Aktuelle Probleme der internationalen Abrüstung », *Deutsche Aussenpolitik*, décembre 1958.
- SOTTILE (A.). — « Le problème de l'arrêt des expériences nucléaires », *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, avril-juin 1958.
- Tests as the test », in *The Economist*, 25 mars 1961.
- VERNANT (J.). — « Le Monde dangereux de 1970 », *P.E.*, 1959, n° 4.
- WALTER (Maurice). — « Les explosions nucléaires », *Revue de l'action populaire*, janvier 1960.

LISTE DES PRINCIPAUX PÉRIODIQUES CONSULTÉS

I. — PUBLICATIONS FRANÇAISES

L'Année politique et économique.
Les Cahiers d'action religieuse et sociale.
Les Cahiers de la République.
La Documentation française (Notes et Etudes documentaires ; Articles et Documents).
Esprit.
Etudes soviétiques.
L'Express.
Le Figaro (articles de Raymond Aron).
France-Observateur.
Informations et Documents.
Le Monde.
Le Monde diplomatique.
La Nef.
Perspectives.
Politique étrangère.
Preuves.
Réalités.
Recherches internationales à la lumière du marxisme.
Revue de défense nationale.
Revue de l'action populaire.
La Revue des Deux-Mondes.
Revue des Nations Unies.
Revue française de science politique.
Revue générale de droit international et public.
Revue internationale des sciences sociales.
Revue militaire générale.
Revue socialiste.

II. — PUBLICATIONS ÉTRANGÈRES

Aussenpolitik (Stuttgart).
Bulletin of the atomic scientists (Chicago).

- Chronique de politique étrangère* (Bruxelles).
Commentary (New York).
Current history (Philadelphie).
Current notes on international affairs (Canberra).
Department of State Bulletin (Washington).
Deutsche Aussenpolitik (Berlin).
Dissent (New York).
The Economist (Londres).
Europa Archiv (Francfort).
Foreign Affairs (New York).
Frankfurter Hefte (Francfort).
Die Gegenwart (Francfort).
Horizons.
International Affairs (Moscou).
International conciliation (New York).
International organization (Boston).
International review service (New York).
Der Monat (Munich).
The Nation (New York).
New Republic (Washington).
New Statesman (Londres).
New York Herald Tribune.
New York Times.
New World review (New York).
The Observer (Londres).
Occident (Bruxelles).
Peking review (Pékin).
Politische Meinung (Cologne).
Political quarterly (Londres).
The Reporter (New York).
Revue de droit contemporain (Bruxelles).
Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques (Genève).
Revue nouvelle (Belgique, Tournai).
Revue de la politique internationale (Belgrade).
Revue politique des idées et des institutions.
Schweizer Monatshefte (Zurich).
The Tablet (Londres).
Temps nouveaux (Moscou).
Die Welt (Essen).
World Politics (Princeton. N.J.).
The World Today (Londres).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

LE DÉSARMEMENT DANS LE CONTEXTE D'UN MONDE BIPOLAIRE CARACTÉRISÉ PAR LA SUPRÉMATIE ATOMIQUE AMÉRICAINE

CHAPITRE PREMIER. — LE DÉSARMEMENT DANS LE CONTEXTE DU MONOPOLE ATOMIQUE AMÉRICAIN.....	39
SECTION I. — LA RÉGLEMENTATION DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE.....	39
SECTION II. — LA RÉGLEMENTATION ET LA RÉDUCTION GÉNÉRALES DES FORCES ARMÉES ET DES ARMEMENTS.....	49
CHAPITRE II. — LE DÉSARMEMENT DANS LE CONTEXTE DE L'ÉGALISATION PROGRESSIVE DES POTENTIELS NUCLÉAIRES ET THERMONUCLÉAIRES DES DEUX GRANDS.....	58
SECTION I. — LA PERTE DU MONOPOLE ATOMIQUE AMÉRICAIN ET L'INSTITUTION DE LA COMMISSION DU DÉSARMEMENT.....	58
SECTION II. — L'INVENTION DE L'ARME THERMONUCLÉAIRE ET LE DÉSARMEMENT : LA PROPOSITION AMÉRICAINE DITE « ATOMS FOR PEACE » ET L'ACCEPTATION PAR L'UNION SOVIÉTIQUE DU DÉSAR- MEMENT GRADUEL ET ÉQUILIBRÉ.....	68

DEUXIÈME PARTIE

LE DÉSARMEMENT DANS LE CONTEXTE DE L'ÉQUILIBRE AÉRO-NUCLÉAIRE ENTRE LES DEUX GRANDS

CHAPITRE PREMIER. — LA VOIE DU DÉSARMEMENT GÉNÉRAL, PROGRESSIF ET ÉQUILIBRÉ	95
SECTION I. — LE MÉMORANDUM FRANCO-BRITANNIQUE ET LE RÉAR- MEMENT ALLEMAND	95
SECTION II. — LA SECONDE SESSION DU SOUS-COMITÉ DU DÉSAR- MEMENT	100

SECTION III. — LE BILAN DES POURPARLERS A LA VEILLE DE LA CONFÉRENCE DE GENÈVE	107
CHAPITRE II. — LE DÉSARMEMENT GÉNÉRAL ET LES TENTA- TIVES DE DÉSARMEMENT PARTIEL	114
SECTION I. — LE DÉSARMEMENT GÉNÉRAL ET LA PRÉVENTION D'UNE ATTAQUE PAR SURPRISE (1955).....	114
§ 1. — <i>La Conférence de Genève et le plan « open skies »</i>	114
§ 2. — <i>Le désarmement à la dixième session de l'Assemblée gé- nérale</i>	117
SECTION II. — LE DÉSARMEMENT GÉNÉRAL ET LA RÉDUCTION DES FORCES ARMÉES ET DES ARMEMENTS DE TYPE CLASSIQUE (1956)... ..	122
SECTION III. — LE DÉSARMEMENT GÉNÉRAL ET L'ARRÊT DES ESSAIS NUCLÉAIRES (1957)	138

TROISIÈME PARTIE

LE DÉSARMEMENT DANS LE CONTEXTE DE L'ÉQUILIBRE BALISTICO-NUCLÉAIRE

CHAPITRE PREMIER. — LE DÉSARMEMENT PARTIEL.....	172
SECTION I. — LE PLAN RAPACKI ET LE DÉGAGEMENT (OU « DÉSEN- GAGEMENT »)	173
§ 1. — <i>Le dégagement</i>	174
§ 2. — <i>Le plan Rapacki</i>	179
SECTION II. — LA PRÉVENTION D'UNE ATTAQUE PAR SURPRISE.....	191
SECTION III. — L'ARRÊT DES ESSAIS NUCLÉAIRES.....	201
§ 1. — <i>La Conférence de Genève sur l'arrêt des essais</i>	202
§ 2. — <i>Les essais français au Sahara</i>	218
CHAPITRE II. — LE DÉSARMEMENT GÉNÉRAL ET COMPLET. LA CONFÉRENCE DU COMITÉ DES DIX PUISSANCES SUR LE DÉSARMEMENT	229
SECTION I. — PREMIÈRE SESSION DE LA CONFÉRENCE DU COMITÉ DES DIX PUISSANCES SUR LE DÉSARMEMENT (15 mars-29 avril 1960)....	237
SECTION II. — LA SECONDE SESSION DE LA CONFÉRENCE DU COMITÉ DES DIX PUISSANCES SUR LE DÉSARMEMENT (7-28 juin 1960).....	244
§ 1. — <i>L'équilibre stratégique, l'élimination des véhicules et l'éva- cuation des bases étrangères</i>	245
§ 2. — <i>La chronologie des opérations et le contrôle du désarmement</i> . ..	250
SECTION III. — LA QUESTION DU DÉSARMEMENT DEVANT LA XV ^e SES- SION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES.....	255

CHAPITRE III. — LA CONFÉRENCE DU COMITÉ DES DIX-HUIT SUR LE DÉSARMEMENT ET LES PREMIÈRES TENTATIVES D'ORGANISATION DE LA COEXISTENCE PACIFIQUE.....	260
SECTION I. — LE DÉSARMEMENT GÉNÉRAL ET COMPLET	265
SECTION II. — LE DÉSARMEMENT PARTIEL	275
§ 1. — <i>Les « mesures collatérales » de désarmement</i>	276
§ 2. — <i>L'arrêt des essais</i>	288
CONCLUSION	299
LISTE BIBLIOGRAPHIQUE	305
LISTE DES PRINCIPAUX PÉRIODIQUES CONSULTÉS.....	321

Imp. F. BOISSEAU, RUE DU TAUR, 34 - TOULOUSE (FRANCE)
Dépôt légal, 2^e trimestre 1964

PARIS
ÉDITIONS CUJAS

6, rue Victor-Cousin

1964